

**POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL EN VENEZUELA.**

Leila Castillo Stark.

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL EN VENEZUELA

Memoria de doctorado realizada por:
Leila Castillo Stark
Bajo la dirección del Doctor Don:
Alejandro Ballesteros Ron, Profesor
Titular de Hacienda Pública.

Vº,e Prace.
El Director

Fdo. Alejandro Ballesteros Ron

Santiago, 2006

INTRODUCCIÓN

En Venezuela, la descentralización administrativa del Estado tiene raíces históricas desde las dos primeras repúblicas, en el siglo XIX. En esa época, el Estado, como aparato de cohesión político-territorial, fue débil y no logró someter a su control los gobiernos y oligarquías regionales, realidad tangible en aspectos como la ausencia de un mercado y de ejército nacional; pero en todo momento se mantuvo la lucha entre las elites de Caracas y las regionales por la implementación y control de un proyecto de Estado nacional que, a partir de la culminación de la guerra federal (1859-1863) y del triunfo de los liberales, se instauró en un ensayo modernizador federalista.

Esas características del sistema político venezolano del siglo XIX, cambiaron radicalmente a partir de 1899. Entre ese año y 1935 se produjeron sustanciales reformas en el Estado, que se sintetizan en la denominada Unificación Nacional. En adelante hubo una sostenida tendencia política a incrementar la descentralización, aún cuando el carácter centralizador del estado siempre buscó endurecerse.

La descentralización de la democracia en Venezuela tuvo rango constitucional en el Artículo 137 de la Constitución de 1961, donde se disponía que el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de las cámaras, podía atribuir a los estados y a los municipios determinadas materias de la competencia nacional; sin embargo, los cuatro primeros gobiernos de esa época: Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez (1959-1979), recurrieron a distintas estrategias jurídicas para impulsar la descentralización, aún no legislada, siendo la más notoria de aquellas disposiciones la creación de fundaciones, institutos autónomos y corporaciones para estimular el desarrollo regional.

Seguida de la crisis económica que envolvió a Venezuela a comienzos de los años ochenta, cuyo rasgo principal fue la devaluación por primera vez de la moneda venezolana; la crisis política no se hizo esperar. Por ello la administración del gobierno del período 1984-1999 pretende, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) iniciar un proyecto de descentralización territorial a favor de los estados, pero en realidad se concibió, como la salvación al modelo de Estado- nación- democrático, donde es aprobada en 1988 la Ley sobre elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, como primer paso fundamental para la descentralización y finalmente se aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del

Poder Público, la cual se mantiene vigente hasta nuestros días, en el marco de la reforma política del Estado, para reforzar el federalismo, que hasta esta fecha, no ha alcanzado la necesaria operatividad para su configuración.

La Constitución promulgada el 30 de diciembre de 1999 contiene enfáticas declaraciones a favor del federalismo y de la descentralización, como ninguna otra en la historia constitucional de Venezuela. Entre ellas destacan, desde que la República Bolivariana de Venezuela es un estado “federal descentralizado” hasta la proclamación de la descentralización como política nacional. Es evidente que en la confección de estas normas influyó el alto prestigio que había adquirido la descentralización en la década anterior.

El componente básico de un modelo federal es la autonomía política de cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno, de manera que puedan ejercer sus competencias en régimen de exclusividad, tener personalidad jurídica, definir sus órganos de gobierno y elegir sus autoridades

El ejercicio de la autonomía política implica una asignación generosa de competencias sustantivas al nivel estatal. En el documento “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República” el presidente de la república, aun cuando propuso que el deslinde de competencias concurrentes correspondientes al Poder Nacional y a los estados, se hicieran mediante convenios entre ambos niveles del Poder Público, siguiendo para ello el modelo adoptado por España; el resultado final es una Constitución que habilita al Poder Nacional a decidir la parte de las competencias concurrentes que corresponden a los estados, sin la participación de estos.

Igualmente, en materia tributaria, se asigna al ámbito nacional el poder residual que antes correspondía a los estados, lo que significa que los tributos que no han sido atribuidos expresamente a los Estados o a los Municipios pertenecen al Poder Nacional.

Esta investigación pretende dar una respuesta acerca de la viabilidad de llevar a cabo un proceso de descentralización fiscal en Venezuela. Para ello iniciamos el estudio, haciendo una síntesis de la evolución constitucional venezolana, teniendo en cuenta que ese ha sido el principal escenario para el debate e implementación de las ideas sustentadoras de la nación, el Estado y sus modelos de desarrollo, a lo largo de las casi dos centurias de vida republicana. Así encontramos, por ejemplo, que en las sesiones de la Asamblea Constituyente de 1811, se produjo la primera confrontación por una república federalista, centralista o centro-federal y siguiendo los esquema euro céntricos del Estado de Derecho,

surgido de la Revolución, se adoptó y adaptó la primera opción, modelo cuestionado por Simón Bolívar como causa de la pérdida de la primera república.

También se ha incluido en este recuento histórico algunas características resaltantes del sistema político venezolano, haciendo énfasis principalmente, al período democrático que comienza a partir de 1958. Resaltamos que no es objetivo de esta investigación analizar los resultados y consecuencias de esas políticas gubernamentales, las cuales han sido ampliamente investigadas y debatidas por especialistas en el tema, y que el propósito de esta primera parte, es presentar un panorama sobre los antecedentes socio-históricos de la descentralización, para demostrar que esa propuesta oficial de fines del siglo XX, se venía gestando con mucha anterioridad en el escenario político del Estado venezolano.

Confrontamos posteriormente las constituciones más recientes del período democrático venezolano: La Constitución de 1961 y la de 1999 para ubicarnos en el contexto actual del proceso de Descentralización política en Venezuela.

A través del estudio de las fuentes de financiamiento de la “federación descentralizada” se establecen las fortalezas y debilidades del sistema de financiación; por lo que, llegados a este punto, podemos dar las primera conclusiones sobre los avances y retrasos del proceso de descentralización política en Venezuela.

En vista de que en el proceso constituyente de 1999 no se le otorgó a los estados los recursos que se les había prometido (recaudación del impuesto sobre la gasolina y otros derivados de hidrocarburos, impuestos específicos sobre licores, cigarrillos, fósforos, impuesto sobre sucesiones y donaciones, participación en la recaudación del impuesto sobre la renta) sino que por el contrario, los estados resultaron en la nueva Carta Fundamental, con un poder tributario más reducido que en la anterior, se aprobó la Disposición Transitoria Cuarta, en la que se dispuso que “Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará....(...) 6. Una ley que desarrolle la Hacienda Pública Estatal- con transferencias menores a las prometidas- pero, que no fue promulgada en vista de que el Ejecutivo Nacional la envió devuelta el mismo día de ser sancionada (15 de abril de 2004). El proyecto en cuestión se encuentra pendiente de una serie de observaciones, que hasta la fecha, no han sido discutidas.

Un Capítulo de esta investigación se reserva específicamente a tratar el camino hacia la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal, estudiando los diferentes tributos que le son otorgados, por esta ley, a los estados: los de asignación constitucional, los asignados por ley nacional y los de participación en la recaudación nacional. Mediante

estimaciones realizadas sobre la base de datos correspondientes a: participación del PIB, valor de las transacciones inmobiliarias, producción mineral, etc. a precios de 2005 logramos medir el impacto económico de las nuevas fuentes de ingresos estatales a partir del proyecto de ley estatal. Esto nos permitió, entre otras, ver las complicaciones de recaudación de ciertos tributos cedidos a los estados, como es el caso, de las Contribuciones Especiales, por lo que decidimos dedicarle especial atención en un último capítulo.

Por último, en el aparte de Conclusiones y Recomendaciones se establecen los resultados acerca de los puntos a favor y en contra, encontrados a lo largo de esta investigación dentro de las potencialidades del proceso de descentralización fiscal en Venezuela, aportando además, algunas recomendaciones, que entre otras, rondan sobre la acumulación del poder _ ya que el sentido de interdicción de la acumulación de poderes en un órgano_ es presupuesto para el mantenimiento del estado de Derecho y de la democracia efectiva de un país.

Es natural que un trabajo de sedimentación como éste se deba a la colaboración de algunas personas. No obstante, quisiera destacar algunos concursos que, para mí, han resultado especialmente valiosos. En primer lugar, debo mencionar el apoyo que he tenido de mi tutor Alejandro Ballesteros Ron, con el que he compartido la preocupación y el interés por hallar respuestas al problema del federalismo y la financiación de los estados en Venezuela. Luís Caramés Viéitez, profesor, Catedrático de Hacienda Pública, a través de sus publicaciones y don de gentes me ayudaron en el afianzamiento cognitivo sobre el tema del federalismo fiscal y en proporcionarme los medios físicos para poder llevar a cabo esta investigación. Fundayacucho, fundación del Estado venezolano, por la dotación de los recursos económicos que me hicieron posible llegar hasta aquí. Lesbia Castillo Stark, mi hermana, por su confianza. Mis amigos, de aquí y de allá, quienes con su apoyo me demostraron que la solidaridad no tiene fronteras. Lesbis Stark, mi madre, por su entrega y dedicación, incluso, más allá de la vida. A todos ellos, gracias.

CAPÍTULO I

LOS ORÍGENES DEL FEDERALISMO

1. Una síntesis del proceso constitucional venezolano:

Para comprender la actual situación constitucional de Venezuela es necesario referirnos al desarrollo del Estado constitucional, desde 1947, como una de las etapas más relevantes en la historia político-constitucional correspondiente a la segunda mitad del siglo pasado. Tras el golpe de estado del 18 de octubre de 1945, se convoca a elecciones para la integración de una Asamblea Nacional Constituyente, las cuales por primera vez en la historia de Venezuela, fueron universales, al permitir la participación de la mujer. La Constitución aprobada por dicho cuerpo en 1947, estuvo impregnada de espíritu democrático y social, y configura al Estado, como un Estado social y democrático de derecho. Su vigencia fue efímera ya que el golpe militar del 24 de Noviembre de 1948, abrió las puertas a un ciclo dictatorial, que se prolongó hasta 1958, dentro del cual fue promulgada en 1953, una constitución-fachada emanada de una asamblea espuria. Y es que los acontecimientos que precedieron la proclamación de este texto constitucional, estuvieron enmarcados en ardidés, que constituyeron, el común denominador de los hechos relacionados con las elecciones celebradas en Venezuela aquél 30 de noviembre de 1952.

Tras el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos¹ el 24 de noviembre de 1948, se había conformado una Junta Militar de Gobierno de los entonces: “Estados Unidos de Venezuela”; la misma, estaba integrada por: Carlos Delgado Chalbaud,² (quien la presidía), por Marcos Pérez Jiménez³ y Luís Felipe Llovera Páez⁴.

¹ .Escritor costumbrista y autor de las novelas Doña Bárbara y Cantaclaro. Presidente de la República de Venezuela desde febrero a noviembre de 1948.

² .Nacido en Caracas el 20 de enero de 1909. Es presidente de la Junta Militar de Gobierno entre 1948 y 1950. En torno a la institucionalización del golpe militar de 1948 se produce un progresivo distanciamiento de Carlos Delgado Chalbaud con Pérez Jiménez. Delgado Chalbaud era partidario de una apertura e integración progresiva de los partidos políticos al gobierno, opinión que no compartía Pérez Jiménez. El 13 de noviembre de 1950 es asesinado en la Urbanización Las Mercedes de Caracas. El mayor beneficiario político con la muerte de Carlos Delgado Chalbaud fue Marcos Pérez Jiménez quien emerge con un liderazgo indiscutido entre los sectores castrenses.

³ .Nacido en Michelena (estado Táchira-Venezuela). Militar y político, Presidente de la República (1952-1958). Pérez Jiménez lidera junto a Rómulo Betancourt el golpe de Estado que derroca el gobierno del General Isaías Medina Angarita (18 de octubre de 1945). Con el grado de teniente coronel se convierte en uno de los dirigentes del golpe de estado que el 24 de noviembre de 1948 depone al presidente Rómulo Gallegos. Ocupa el cargo de Ministro de la Defensa hasta el 2 de diciembre de 1952. En esta fecha asume el cargo de presidente provisional de la República hasta el 19 de abril de 1953, cuando asume formalmente la presidencia durante el período constitucional 1953-1958. Organiza un plebiscito en diciembre de 1957 para mantenerse en el poder, cuyos resultados amañados contemplan su mandato para el período 1958-1963. Pérez Jiménez fue derrocado por el movimiento cívico-militar del 23 de enero de 1958.

⁴ .Nacido en Ciudad Bolívar (Estado Bolívar-Venezuela) el 14 de abril de 1913. En su carrera y vida pública combina las facetas de militar y político. Con el grado de teniente coronel (1948), forma parte del grupo de militares que ejecutaron el golpe contra Medina Angarita en 1948. Es nombrado miembro de la Junta de

El 13 de noviembre de 1950, marcado en la historia contemporánea de Venezuela como una fecha gris; es asesinado el presidente de la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, coronel Carlos Delgado Chalbaud. Este hecho que señala tanto a autores materiales como intelectuales, catapultó a Pérez Jiménez como figura número uno de la política nacional, pero a la vez como el gran sospechoso de haber sido el autor intelectual del magnicidio; pero esto solo quedó en especulaciones y aunque no queremos ahondar en el trasfondo de este crimen que conmocionó a la población venezolana; no cabe duda de que la muerte de Carlos Delgado Chalbaud ocurrió bajo extrañas circunstancias. Posterior al magnicidio, nace la necesidad de elegir al sucesor de la silla presidencial. Entonces Pérez Jiménez y Llovera Páez descartan desintegrar la junta y que el primero de estos se coloque en el poder, igualmente desechan la posibilidad de llevar a un militar a dirigir Miraflores⁵. Es llamado entonces el Embajador de Venezuela en el Perú, el jurista Juan Germán Suárez Flamerich⁶. El triunvirato cambia de nombre de Junta Militar de Gobierno a Junta de Gobierno, obedeciendo la modificación, a la presencia de un civil. Este gobierno permaneció hasta el 02 de diciembre de 1952, cuando hay elecciones. En estas, el partido Unión Republicana Democrática (URD) obtiene un triunfo arrollador frente al partido oficialista Frente Electoral Independiente (FEI). Pérez Jiménez no reconoce su derrota ante a Jóvito Villalba⁷, lo destierra, y el alto mando militar nombra a Pérez Jiménez como presidente provisional el 09 de enero de 1953. Se instala la Asamblea Nacional Constituyente que ratifica la decisión del alto mando militar, luego se anuncia que la constituyente designará, entre otras cosas, al presidente de la república y redactará la

Gobierno, ocupando el Ministerio de Relaciones Interiores entre 1948 y 1952. Posteriormente ocuparía los cargos de director de la Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República (1953-1955) y Ministro de Comunicaciones (1955-1958).

⁵. Palacio de Miraflores: Residencia del Poder Ejecutivo Nacional.

⁶. Nacido en Caracas el 10 de abril de 1907. De profesión abogado, se desempeñó como profesor universitario, diplomático y político. Presidente de la Junta de Gobierno (1950-1952) representaría el sector civil en el gobierno resultante del golpe de estado a Rómulo Gallegos. Para el momento del golpe de Estado contra Rómulo Gallegos asume el cargo de consultor jurídico de la Junta Militar de Gobierno. Posteriormente asumiría los cargos de Ministro de Relaciones Exteriores (1949) y Embajador de Venezuela en Perú (1950). Desde el 27 de noviembre de 1949 y hasta el 02 de diciembre de 1952 se desempeña como Presidente de la Junta Militar de Gobierno ante la muerte de Delgado Chalbaud. Posteriormente se retira de la actividad política.

⁷. Nace en Pampatar (Estado Nueva Esparta-Venezuela) el 23 de marzo de 1908. Abogado y político. El 24 de noviembre de 1949, la Junta Militar que un año antes había derrocado a Rómulo Gallegos restituye algunas garantías constitucionales que permiten redactar un proyecto de estatuto electoral. El 30 de noviembre se realizan las elecciones para la selección de los diputados que formarían parte de la próxima Asamblea Nacional Constituyente, obteniendo el partido Unión Republicana Democrática (URD) un triunfo arrollador ante el partido oficialista Frente Electoral Independiente (FEI); ante lo cual el gobierno de Marcos Pérez Jiménez, decide desconocer los resultados del 2 de diciembre del mismo año. Luego del fraude de las elecciones de 1952, Jóvito Villalba y otros líderes de URD fueron conminados a salir del país. .

nueva constitución. Es así como esta Asamblea nombra el 17 de abril de 1953 al coronel Marcos Pérez Jiménez como presidente constitucional de la república y dicta la Constitución “ficticia” de 1953.

Pero el ideal democrático pudo ser recuperado el 23 de Enero de 1958, después de la caída de la dictadura. El espíritu de consenso que sucedió a esta fecha, quedó plasmado en el Pacto de Punto Fijo⁸, suscrito el 31 de Octubre de 1958, por los líderes de los tres partidos políticos mas importantes del momento: Acción Democrática, Partido Social-Cristiano COPEI y Unión Republicana Democrática (AD, COPEI y URD), los cuales acordaron mantenerse unidos en la defensa de la democracia. Este espíritu de concordia prevaleció igualmente, en el proceso de gestación de la nueva Carta Fundamental, en cuya elaboración intervinieron otras agrupaciones políticas de inspiración marxista, como el Partido Comunista de Venezuela y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria. El texto sancionado en 1961, responde en sus principios fundamentales al esquema de la constitución de 1947; se consagra un Estado democrático de derecho. También está presente en esta constitución la orientación social precedida en la carta de 1947, pero con un claro viso de fórmulas de compromiso entre las tendencias socialistas y liberales, sobre el papel del Estado en la economía venezolana.

Sobre estas bases comienza a desenvolverse la democracia venezolana. En 1968 resulta electo presidente Rafael Caldera, líder del principal partido de la oposición (Partido Social Cristiano COPEI).

En el aspecto económico-social, el Estado, apoyado en la renta petrolera, es el principal actor de la economía venezolana, tanto en el sector público como en el privado. Es un Estado que ejerce funciones de regulación, distribución y fomento, a la vez que actúa como empresario en otras áreas de la economía, en las que resalta la explotación del hierro y los hidrocarburos. Se le adjudica en lo social, la figura de “Estado Paternalista”, ya que intenta paliar con la riqueza petrolera, las debilidades de la economía venezolana, resultado de la dependencia de una materia prima.

A partir de la década de los ochenta, comienza a producirse un desmejoramiento en la situación económica. En el año 1989, cuando asume por segunda vez la presidencia Carlos

⁸..Después del derrocamiento de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, Jóvito Villalba regresa nuevamente a Venezuela y propone “la unidad de todas las fuerzas democráticas”, idea que discutió en Nueva York con Rómulo Betancourt (Acción Democrática) y Rafael Caldera (COPEI) y que dio origen al Pacto de Punto Fijo; el cual se firmó en Caracas, en la quinta “Punto Fijo” propiedad de Rafael Caldera.

Andrés Pérez, se dictaminan una serie de medidas que formaban el llamado: “Paquete Económico”, tendientes a reducir el déficit fiscal; sin embargo, la proclamación de aplicación de estas medidas, junto a otros factores, provocaron un estallido social cuyos actores principales fueron habitantes de las barriadas caraqueñas que realizaron actos de saqueo a supermercados y comercios similares, en busca de alimentos y otros productos. No es pertinente entrar a examinar las causas de estos acontecimientos, pero sin duda, tuvieron incidencia en el desarrollo del proceso político venezolano, tal vez, no tanto, por lo que ellos representaron para la opinión pública, cuanto la función simbólica que habrían de representar.

El deterioro de la economía y del propio sistema político hace que surjan propuestas de reforma que se extienden al orden constitucional; se crea entonces una Comisión Bicameral (Comisión Caldera) encargada de la revisión constitucional, la cual culminó sus labores en 1992, aprobando un proyecto de reforma general, cuyos aspectos fundamentales eran los siguientes:

- .- consagrar constitucionalmente los avances del proceso de descentralización,
- .- complementar la democracia representativa con instituciones de democracia participativa, como los referendos;
- .- ampliar el catálogo de libertades públicas e incluir la institución del Defensor del Pueblo,
- .- acelerar la reforma judicial permitiendo la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Más aún, con la intentona golpista, llevada a cabo por un grupo de militares de mediana jerarquía⁹, se incluye en este proyecto de reforma, la figura de la Asamblea Constituyente, como mecanismo de cambio constitucional. Sin embargo, este proyecto no se pudo materializar, básicamente, por la falta de voluntad transformadora o por lo menos reformista de los grupos dominantes. Los intentos de golpes militares del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992, aún cuando no generaron rechazo popular, pusieron contra la pared las deficiencias institucionales; esta situación y la destitución de Carlos Andrés Pérez de la presidencia de la República en 1993, agravaron la crisis política.

⁹ . Entre ellos se cuenta al teniente- coronel Hugo Rafael Chávez Frías, quien la dirigió.

La victoria de Hugo Chávez en los comicios celebrados en diciembre de 1998, puede considerarse, desde el punto de vista político, como una declaración de voluntad favorable a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. Pero había que solucionar el problema jurídico que planteaba el consultar al cuerpo electoral de acuerdo al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, pese a no estar contemplada en la constitución que se pretendía reemplazar; este asunto debía esgrimirse y solucionarse rápidamente, en virtud de que la promesa de cambio de Chávez, se basó precisamente en la transformación de las estructuras políticas a través de la convocatoria de una Asamblea Nacional que permitía acabar con la dominación de los partidos representantes del Pacto de Punto Fijo (Punto Fijistas, como a ellos se refería) y con los males que estos habían creado; aunado a la propuesta de crear una República Bolivariana inspirada en los ideales de Simón Bolívar. Esta cuestión comenzó a debatirse mucho antes de la celebración de las elecciones, pero la última palabra correspondió a la Corte Suprema de Justicia, cuya Sala Político-Administrativa decidió, de manera unánime, en sentencia del 19 de enero de 1999, que sí era lícito hacerlo.

Ahora bien, lo que no quedaba resuelto con la sentencia era el órgano encargado para llevar a cabo la consulta popular: El Congreso o el Ejecutivo Nacional.

Chávez ofreció al Congreso un plazo de tres semanas desde su instalación para que éste definiera en qué términos y cuándo habría de realizarse la consulta; pero de manera sorpresiva adelantó la convocatoria y se efectuó el 02 de febrero de 1999, día de su toma de posesión, alegando que tal decisión se debía a que desde la oposición se diseñaba una estrategia tendiente a desnaturalizar el sentido del referendo.

Una vez resuelto el tema de la convocatoria del referendo, el planteamiento que surgía era discutir acerca del contenido del mismo. Luego que el presidente propuso las bases del proceso constituyente (llamadas bases comiciales); estas debían someterse a la aprobación del pueblo (según sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 18 de marzo de 1999). La consulta se realizó finalmente el 25 de Abril del mismo año, resultando aprobada por abrumadora mayoría. Las elecciones para la integración de la Asamblea Nacional Constituyente se efectuaron el 25 de julio y los partidos miembros de la alianza progubernamental obtuvieron más del noventa y cinco por ciento (95%) de los escaños.

Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, se declaró originaria, con la firme intención de legitimar la adopción de medidas de aplicación inmediata (llamadas actos constituyentes) que afectarían la esfera de competencias de los órganos ordinarios del

poder público. De esta manera quedó plasmado el artículo 1º de su estatuto de funcionamiento:

“Artículo 1º. Naturaleza y misión: La Asamblea Nacional Constituyente es la depositaria de la voluntad popular y expresión de su soberanía con las atribuciones del poder originario para reorganizar el estado venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático. La Asamblea en uso de las atribuciones que le son inherentes, podrá limitar o decidir la creación de las autoridades que conforman el Poder Público.

Su objetivo será transformar el estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que garantice la existencia efectiva de la democracia social y participativa.

Párrafo Primero: Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente y están en la obligación de cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha asamblea.

Párrafo Segundo: La Constitución de 1961 y el resto del ordenamiento jurídico imperante mantendrá su vigencia en todo aquello que no colida o sea contradictorio con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente”.

En cuanto a la tarea principal de la Asamblea Nacional Constituyente, que consistía en elaborar una nueva constitución, cabe decir, que las discusiones plenarias y el trabajo en comisiones finalizó el 17 de noviembre de 1999, fecha en la que se firmó el texto aprobado. El referendo aprobatorio del texto constitucional celebrado el 15 de noviembre de 1999, arrojó un resultado abiertamente favorable y la constitución, entró en vigor, el día de su publicación en Gaceta Oficial, el 30 de diciembre.

Algunos de los aspectos más relevantes que introdujo el texto constitucional de 1999 se detallan a continuación.

2. Cambios Introducidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

a) Política Interior.

Desde que la Corte Suprema de Justicia, en sendas sentencias del 19 de enero de 1999, declaró lícito convocar una Asamblea Constituyente, al margen de los procedimientos de revisión previstos en la Constitución de 1961, comenzó una etapa en Venezuela, en la cual el momento político opacó, cualquier otra manifestación del quehacer social. La conducción de este proceso, al menos desde el punto de vista político, tuvo como principal protagonista al Presidente de la República, Hugo Chávez Frías.

Durante el año 1999 se inició una depuración del Poder Judicial, que afectó a buena parte de sus integrantes: el antiguo Congreso de la República sufrió una severa restricción de sus facultades, para finalmente ser sustituido, en virtud del nuevo texto constitucional por una Comisión Legislativa Nacional designada por la Asamblea Nacional Constituyente; la Corte Suprema de Justicia, que en las precipitadas sentencias ya había demostrado su flexibilidad frente al proceso constituyente, fue reemplazada, después de la aprobación del referendo de la constitución, por un Tribunal Supremo de Justicia, en el que sólo cuatro de sus miembros, provenían de la extinta Corte; la directiva del Consejo Nacional Electoral fue renovada y sustituidas las máximas autoridades del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República. La Asamblea Constituyente designó además con carácter transitorio al titular de la Defensoría del Pueblo.

b) Política Exterior.

Por las mismas causas señaladas en el apartado anterior, durante el año 1999, pocos acontecimientos especialmente relevantes, se produjeron en materia de política exterior en Venezuela. En este ámbito, el papel del Poder Ejecutivo se limitó a desvirtuar los temores suscitados en el exterior, con el posible “talante autoritario” del nuevo gobierno o las pretensiones de la recién instalada Asamblea.

En lo referente a los compromisos internacionales, se muestran vigentes las líneas de la política exterior: En materia económica, Venezuela pertenece a la CAN (Comunidad Andina de Naciones); a la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), a la OMC (Organización Mundial del Comercio, Grupo de los 3 (compuesto por: México, Colombia y Venezuela), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración)¹⁰, Grupo de los 15 (G-15)¹¹ y el Grupo de los 24 (G 24)¹².

¹⁰ . Organismo intergubernamental que tiene por objetivo promover la expansión de la integración de la región para asegurar su desarrollo económico y social. Países miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

¹¹ . El cual fue creado en la novena reunión cumbre de los países no alineados celebrada en septiembre de 1989 en Belgrado, Yugoslavia. Está integrado por países de América Latina, África y Asia, y tiene la meta común de estimular el crecimiento y la prosperidad. El G-15 se concentra en la cooperación entre países en desarrollo en materia de inversión, comercio y tecnología. Sus miembros han pasado a ser 17, aunque no se ha modificado la denominación del grupo. Estos son: Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malasia, México, Nigeria, Perú, Senegal, Sri Lanka, Venezuela, Zimbabwe.

¹² . Un capítulo del G-77, fue creado en 1971 para coordinar la posición de los países en desarrollo sobre aspectos monetarios y de financiamiento del desarrollo internacional y asegurar que sus intereses estén adecuadamente representados en las negociaciones sobre temas monetarios internacionales. El grupo, que

Actualmente se han suscrito los siguientes convenios: ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas); MERCOSUR (Mercado Común del Sur), del cual Venezuela pasa a formar parte desde el 08 de julio de 2004 dentro de la categoría de países asociados y desde el 09 de diciembre de 2005 como miembro pleno; y el ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe) ¹³

En materia política y de derechos humanos es miembro de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y de la OEA (Organización de Estados Americanos).

c) Derechos Humanos.

Los derechos y libertades públicas, han ostentado desde la gestación constitucional venezolana, un papel capital. Antes de la aprobación de la Constitución de 1811, el congreso, electo popularmente y adoptando funciones constituyentes, emuló a los revolucionarios franceses en una Declaración de los Derechos del Pueblo. Igualmente, dicha constitución, después de enumerar los “derechos del hombre” reconocidos y garantizados, prescribió rotundamente, poniendo de manifiesto las bases liberales del movimiento independentista, que:

“Para precaver toda trasgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, Declaramos: que todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos, están exentas y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno, y que conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos, se expida por la legislación federal o por las provincias, será absolutamente nula y de ningún valor” (artículo 199).

Esta pre y supra-estatalidad de los derechos esenciales de la persona se hace patente también en la apertura de los subsiguientes textos constitucionales, desde la carta de 1858, hasta la constitución de 1961, donde alcanza su máxima expresión en el artículo 50, el cual reza:

oficialmente se denomina Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo, no es un órgano del FMI, pero el FMI le brinda servicios de secretaría. Si bien los miembros del G-24 se limitan estrictamente a 24 países, cualquier país miembro del G-77 puede participar en las discusiones. Países miembros: Argelia, Argentina, Brasil, Colombia, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, India, Líbano, México, Nigeria, Pakistán, Perú, República Árabe Siria, República Democrática del Congo, República Islámica del Irán, Sudáfrica, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Venezuela.

¹³. Acuerdo que pretende hacerle frente al ALCA y que hasta la fecha han firmado Cuba y Venezuela (14 de diciembre de 2004).

“La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.”

Esta adhesión de los derechos fundamentales marcó también el desarrollo del proceso constituyente vivido en Venezuela, ya que uno de los límites de la Asamblea Constituyente, cuya convocatoria estuvo al margen de los procesos de revisión contenidos en la constitución de 1961, era precisamente el de los derechos humanos.

Desde el año 1999 hasta la fecha, no ha sido dictada una legislación en materia de derechos humanos; sin embargo, conviene destacar que en 1999 entró en vigencia el Código Orgánico Procesal Penal y que en Abril del año 2000 entró en vigor la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. El Código Orgánico Procesal supuso un giro de 360° en el sistema procesal penal, que de ser escrito pasó a ser oral y acusatorio, introduciendo formas de participación ciudadana en la administración de justicia, mediante jurados y los tribunales con escabinos¹⁴. Lo más relevante, es que con la aprobación de ese Código, Venezuela logró adecuar su legislación a las exigencias de los tratados internacionales sobre derechos humanos, en materias como los derechos del imputado, la duración de la detención policial, justificación y duración de la prisión preventiva, entre otros.

Mediante la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente, Venezuela cumple también, con las obligaciones derivadas de la Convención sobre los derechos del niño.

Sin embargo, la asimilación de las nuevas instituciones no ha sido nada fácil, ya que, sumado a los factores de índole cultural, se encuentran las insuficiencias de infraestructuras físicas y de recursos humanos, para llevar a cabo la implantación del nuevo sistema.

¹⁴ .Es una figura que introduce en Venezuela el Código Orgánico Procesal Penal (1999) y que se refiere a aquellos ciudadanos que cumpliendo determinados requisitos, son llamados a concurrir junto a un juez profesional en la formación de un tribunal mixto que decidirá en la aplicación de castigos penales sancionados con penas de entre cuatro a un máximo de dieciséis años.

d) La Organización del Poder a Nivel Nacional.

Poder Ejecutivo:

El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República; el Vicepresidente Ejecutivo, los Ministros y los funcionarios de menor jerarquía. Tanto el vicepresidente como los ministros son de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente. Reunidos los tres, conforman el Consejo de Ministros, al cual le corresponde la adopción de las decisiones más trascendentales en esa rama del Poder Público.

La dirección del Poder Ejecutivo la ejerce el Presidente de la República, el cual, es Jefe de Estado y de gobierno; Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional y preside el Consejo de Defensa de la Nación (artículos: 236 numeral 5 y 323). El Presidente es elegido por sufragio universal y directo, por mayoría relativa de votos, por un período de seis años y es reelegible de inmediato y por una sola vez.

La nueva constitución prevé el referendo revocatorio de las autoridades elegidas popularmente, incluido el Presidente de la República (artículo 72). Sin embargo, desde un punto de vista operativo, es difícil cumplir con la iniciativa de reunir el veinte por ciento (20%) de los electores (dos millones de personas aproximadamente), como también igualar o superar la votación favorable obtenida en su día por el Presidente, que es lo que establece tal regulación. Esto a su vez contrasta, en cualquier caso, con la flexibilidad con que se tratan las otras formas de referendo, como el referendo consultivo de efectos vinculantes o los referendos constitucionales, para los cuales, no se requiere de quórum alguno y nunca se exige la intervención de más del quince por ciento (15%) de los electores.

El Vicepresidente Ejecutivo suple las faltas temporales del Presidente de la República, así como su falta absoluta, si se produce en los dos últimos años del período presidencial (artículos 233 y 234). Esto ha sido bastante criticado, ya que si el Vicepresidente Ejecutivo no es designado ni por la Asamblea, ni por elección popular, resulta poco democrático que éste esté llamado a suplir la falta absoluta del Presidente por un período aproximadamente de dos años. Hubiese sido preferible, que en ese caso, la Presidencia la ejerciera una persona electa por la Asamblea Nacional.

Poder Legislativo:

La constitución de 1999 plantea un parlamento unicameral (Asamblea Nacional) integrado por diputados electos en cada entidad federal, por sufragio universal y directo, según una base de población del uno coma uno por ciento (1,1%) de la población total del país. Además, cada entidad federal elige tres diputados adicionales a lo que le correspondan, conforme a esa base poblacional. Esto sumado a los tres representantes electos a nivel nacional por los pueblos indígenas, con lo cual el número de diputados asciende a ciento sesenta y cinco (165). Su mandato es de cinco años y se permite su reelección inmediata por un máximo de dos períodos. La constitución remite a la ley, la regulación del referendo revocatorio del mandato de la Asamblea u otros cuerpos colegiados.

Las dos funciones básicas de la Asamblea Nacional son la producción legislativa y el control político sobre el gobierno y la administración.

En cuanto a las clases de leyes previstas en la constitución, una primera distinción se extrae de los artículos 202 y 203, que hacen referencia a las leyes pura y simplemente por un lado, y a las leyes orgánicas y habilitantes, por el otro. Dado a que la ley habilitante es una ley especial, por su contenido, no por su jerarquía o valor jurídico; la distinción se reduce a leyes ordinarias y leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas, se concebían en la carta de 1961, como instrumentos de jerarquía superior a las leyes ordinarias, que debían desempeñar una función de marco normativo. No existía un señalamiento de las materias que estaban reservadas a este tipo de leyes, sino se dejaba al arbitrio legislativo, la determinación de las leyes que debían ostentar tal condición, exceptuando los supuestos, que la propia constitución, remitía a una ley orgánica de una materia específica.

La nueva constitución intenta cambiar este sistema, orientándose hacia un criterio material de ley orgánica. Ahora coexiste el criterio preponderante formal con el material, pues junto a las leyes orgánicas que el parlamento califica como tales para que sirvan de marco normativo a otras leyes, y a la que la constitución así denomina en disposiciones particulares, existen otras, que lo son, por regular la organización de los poderes públicos o el desarrollo de los derechos constitucionales. Esto puede conducir a un sobredimensionamiento del concepto de ley orgánica con sus inminentes consecuencias sobre la dinámica legislativa, ya que, todo proyecto de ley orgánica, al igual que los

proyectos de leyes de reforma de leyes orgánicas, debe ser admitido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Nacional; sólo se exceptúan de esta votación calificada, a los proyectos de leyes orgánicas “por denominación constitucional”, es decir, aquéllas que la propia constitución califica como tales, en preceptos especiales (por ejemplo, artículos 262, 273 y 292). A esto se suma la falta de precisión de la constitución a la hora de calificar una ley como orgánica.

Aparte de esta distinción fundamental, sigue abierta la posibilidad de considerar que existen en el ordenamiento jurídico venezolano, leyes constitucionales, tesis que en la actualidad se aplicaría al artículo 156 de la constitución, que permite a la Asamblea Nacional, atribuir a los Estados o Municipios, materias de la competencia nacional.

La función contralora la desarrolla la Asamblea a través de diversos mecanismos: la interpelación de los ministros, el examen de la memoria y cuenta que deben presentar a ella; las preguntas y demás requerimientos de información sobre funcionarios ejecutivos; las investigaciones, aprobaciones, declaración de responsabilidad política de funcionarios públicos y el voto de censura.

Poder Judicial:

El Poder Judicial se rige por los principios de independencia y de unidad de jurisdicción. La independencia es una condición fundamental para el desempeño de las funciones jurisdiccionales. La constitución, además de proclamarla, intenta asegurarla, al cifrar en un dos por ciento (2%) la participación mínima del sistema de justicia en el presupuesto ordinario nacional (artículo 254). Además se consagra la estabilidad de los jueces y la carrera judicial, produciéndose el ingreso a la carrera, mediante concursos públicos de oposición (artículo 255).

La unidad jurisdiccional queda garantizada al preverse, que las distintas jurisdicciones: contencioso-administrativo, la penal-militar, la disciplinaria-judicial y la justicia de paz; son ramas particulares de un único poder judicial y de una sola función jurisdiccional.

La nueva constitución distingue entre el sistema de justicia y el poder judicial propiamente dicho. Con ello se intenta superar algunos vicios del pasado, en particular, la ausencia de una perspectiva global sobre la organización y funcionamiento de la administración de justicia, que tome en cuenta no sólo la actuación de los tribunales de

justicia, sino que comprenda al Ministerio Público¹⁵ y a los subsistemas penitenciario y policial.

A la cabeza del poder judicial se encuentra el Tribunal Supremo de Justicia, al cual compete, no sólo la administración de justicia como tribunal de máximo rango, sino también, la dirección del poder judicial en lo administrativo y presupuestario, que ha de ejercer a través de una Dirección Ejecutiva de la Magistratura. A diferencia de la constitución de 1961, no se separan las funciones de máxima instancia jurisdiccional que ejercía la Corte Suprema de Justicia, de las de suprema instancia de gobierno del poder judicial, que desempeñaba el Consejo de la Judicatura. Esto se hizo para evitar una dualidad en el mando del poder judicial que había generado muchos conflictos, sobre todo, cuando se inició la reforma del poder judicial, antes comentado. En cuanto al control disciplinario sobre los jueces, es la llamada jurisdicción disciplinaria judicial la encargada de ejercer dicho control.

e) Organización del Poder Público:

El desarrollo de este aspecto es de vital importancia para la comprensión de posteriores capítulos, ya que en esta investigación, el análisis comparativo constitucional de la estructura y dinámica de los poderes públicos, es el punto de partida para entrar en materia de federalismo y descentralización en Venezuela.

Estructura y dinámica de los Poderes Públicos:

Los artículos 2, 3, 5, 6, 62 y 63 entre otros, consagran el sistema democrático, las bases de la organización jurídico-política. En estos artículos se garantiza el pluralismo político, la alternancia democrática, así como también la libertad y universalidad del sufragio.

La anterior constitución (1961) basaba la estructura política sobre los cimientos de un “Estado social y democrático de derecho”, cuyos órganos estarían sometidos a la

¹⁵ .Organismo encargado de velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales y la buena marcha de la administración de justicia en Venezuela.

constitución y a las leyes, procurando a su vez la creación de condiciones adecuadas de vida para la población.

A este arquetipo responde también la actual constitución, pero con la introducción de las siguientes novedades: La primera radica en la diferencia del Estado como un “Estado democrático y social de derecho y de justicia”... (Artículo 2). Para algunos, esta caracterización del Estado, podría ser interpretada, como una apelación a la resolución de conflictos judiciales, con base, en criterios meta jurídicos, es decir, que no invocarían a la ley como su fundamento, sino a las convicciones del sentenciador. Sin embargo, este no debe ser el alcance de tal inciso. La mención del término “justicia” debe ser a modo de complementar y nunca desplazar los principios fundamentales del Estado de derecho, exhortando la implementación de un Estado material de derecho, por encima de las implicaciones meramente formales; lo que implicaría considerar junto a la ley, e incluso, por encima de ella, a los principios constitucionales y a los principios generales de derecho.

La otra novedad la conforma el elemento participativo que se incorpora en la estructura democrática (artículos 5 y 6). Esto se pone de manifiesto con la introducción de diversas modalidades de referendo, que van desde el referendo revocatorio del mandato, pasando por los referendos legislativos, hasta los referendos constitucionales (artículos 71 y siguientes; 340 y siguiente). Igualmente se prevé el establecimiento de instancias encargadas de postular a los integrantes de los órganos controladores del estado, en las que se prevé la participación de distintos sectores de la sociedad (artículos 264, 279, 295 y 296).

Cabe destacar igualmente, que el nuevo texto constitucional erige los principios de libertad e independencia del Estado venezolano en la doctrina de Simón Bolívar, “el libertador” (artículo 1º). Aunque no hace mención a tal doctrina, por la historia conocemos que la lucha de Simón Bolívar estuvo dirigida a conseguir la independencia de Venezuela de toda dominación o protección extranjera. Bajo estos preceptos también se levantaba la anterior constitución. La introducción del inciso: “en la doctrina de Simón Bolívar, el libertador”, corresponde en todo caso, al cumplimiento de una promesa electoral, es decir, satisface más a razones formales que materiales.

“El Poder público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el poder Nacional El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.”.(Artículo 136 de la Constitución Nacional). Sin embargo, a lo largo del desarrollo del texto constitucional de 1999, podemos observar, una fuerte preponderancia del Poder Ejecutivo y centralización de atribuciones en el Poder Nacional,

esto es un reflejo de que la misma, fue sancionada en un contexto de franco debilitamiento del principio de separación de poderes; rompiendo además, con la clásica división tripartita del Poder Público, para sancionar una distinción de cinco poderes. En lo que respecta a la distribución horizontal del Poder Público Nacional, hemos visto como ha incorporado, además de las funciones tradicionales, la innovación de los denominados: ***Poder Ciudadano y Poder Electoral***. Sin embargo, esto último no representa una novedad sustancial, pues bajo la constitución de 1961, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (ahora integrante del Poder Ciudadano) y el Consejo Nacional Electoral (ahora integrante del Poder Electoral) eran órganos constitucionales que ejercían el Poder Público.

Estos cinco órganos del Poder Público tienen funciones propias, pero colaborarán entre sí, en la realización de los fines del Estado. Es por ello que la Constitución de 1999, sanciona potestades, que permiten a un órgano controlar la actuación de los otros. Así sucede, en particular, con la función de control encomendada a la Asamblea Nacional, titular del Poder Legislativo.

En efecto, la atribución constitucional de la potestad controladora de la Asamblea Nacional sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, está expuesta en el artículo 187 ordinal 3º del texto constitucional, que establece potestades de control más amplias en lo que a la Administración Central se refiere, pues a ella, también se aplican, los controles que se establezcan en la ley; así se prevé como competencia de la Asamblea Nacional, “ejercer funciones de control sobre el gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados por la constitución y la ley”. Indudablemente que se trata de un mecanismo de control, aún más amplio, que el establecido por la constitución de 1961, ya que conforme al nuevo régimen constitucional, podrá entonces el propio órgano legislativo, regular los términos en los que ejercerá el control de la Administración Pública Nacional, sin menoscabar la autonomía, que el principio de separación de poderes impone.

Sistema de Gobierno:

En párrafos anteriores se habló sobre la exaltación que se hace sobre los derechos humanos a lo largo de los textos constitucionales venezolanos; pues igualmente, se ha hecho constante en todos ellos, mantener el carácter republicano del gobierno. La nueva constitución no escapa de la característica anterior, pero además refuerza la importancia

presidencialista del gobierno, aún cuando intenta tímidamente acrecentar los ribetes parlamentarios en el texto de 1961.

Ciertamente, el presidente de la república, no sufrió reducción alguna en las amplias facultades que, como es tradición, le son conferidas a través del ordenamiento: el presidente es el Jefe del Estado y en virtud de ello conduce las relaciones internacionales y a la vez es el Jefe de Gobierno, por lo que dirige la acción gubernamental con el apoyo de los ministros, y a partir de ahora, del Vicepresidente Ejecutivo. Es además Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional.

La figura del Vicepresidente Ejecutivo, en nada altera el funcionamiento del gobierno, ya que éste carece de vida política propia, al ser designado por el presidente de la república y no por el parlamento.

La constitución, como antes se mencionó, fortalece aún más la instancia presidencial: se extiende a seis (6) años el período de mandato del presidente de la república y se permite su reelección inmediata (artículo 230); se suprime el control del parlamento en asuntos de ascensos militares (artículo 331); se prevé la posibilidad de facultar al presidente para que mediante Ley Habilitante aprobada por las tres quintas partes de la Asamblea Nacional, pueda dictar decretos-leyes, sin límite de materias (artículo 203) y además como veremos más adelante se frena el proceso de descentralización.

Formas de Estado:

Si se analiza globalmente el devenir histórico-institucional de Venezuela y se intenta establecer los períodos que lo conforman, encontraremos dos grandes alternativas para cada ciclo: la del constitucionalismo o la autocracia por un lado, y la del centralismo o el federalismo, por el otro. Esta afirmación, obliga a aclarar de una vez, que el constitucionalismo, entendido como la opción por el Estado Constitucional de Derecho, no siempre ha sido el común denominador en la sucesión de textos constitucionales que han tenido vigencia en cada etapa; pero sí el más importante. Al respecto, la mayoría de los estudiosos de la evolución constitucional venezolana, convergen en señalar, que el criterio fundamental para la clasificación histórica de las instituciones políticas en Venezuela, es el de su sometimiento a los principios básicos del Estado Constitucional. En tal sentido Ambrosio Oropeza, afirma:

*“la división en Estado Constitucional y Estado Autoritario por lo que respecta a la forma de institución, responde a un concepto preciso, a una vivencia claramente definida, a una realidad política que abarca cada uno de los momentos o períodos de la historia venezolana. No se trata pues, de formas de gobierno o regímenes políticos que puedan ser monárquicos o republicanos, parlamentarios o no. No se atiende en la división propuesta a los modos o maneras como se ejerce el poder público con predominio del Jefe de Estado o de las asambleas deliberantes, sino al título o credencial que exhiben los agentes del poder para el ejercicio de sus funciones y para reclamar la obediencia de los ciudadanos. En ese sentido, o los gobernantes existen y actúan de acuerdo con una ley suprema ordinariamente contenida en un documento escrito que se llama Constitución y por consiguiente el Estado es constitucional y democrático, o por el contrario, el poder público se ejerce por quienes no invocando ninguna ley previa, libremente consentida por el pueblo, imponen un orden y una subordinación social, contruidos sobre el fundamento de una voluntad personalista y despótica. Es el Estado que abarca los más largos períodos de la historia venezolana y que postula como su nombre lo indica, el absolutismo, el caudillismo, la autocracia”.*¹⁶

Si se examinan las instituciones políticas desde la consolidación de Venezuela como República independiente y soberana en 1830, observaremos que el modelo del Estado constitucional pudo regir básicamente, entre 1830 y 1847; entre 1864 y los comienzos de la década siguiente; entre 1936 y 1948 y desde 1958 (fecha en la que se declaró la democracia en Venezuela) hasta nuestros días.

La guerra de independencia y la orfandad institucional de Venezuela en sus primeros pasos, facilitó la instauración del caudillismo, el cual, no ha sido y vale la pena resaltarlo, un obstáculo insuperable para la adopción del modelo de Estado Constitucional. Así pues el caudillismo no siempre ha coincidido con la autocracia, aunque normalmente ha desembocado en ella.

La alternativa entre el federalismo o centralismo, ha signado también la evolución político-constitucional de Venezuela. Desde los comienzos de la República surgieron discrepancias acerca de la escogencia de esas formas de Estado, para encauzar el proceso político del país.

La constitución de 1811 estuvo influida por el pensamiento revolucionario francés, así como por la influencia de la constitución norteamericana. El control y límites del poder político, la supremacía de la ley; la separación de los poderes, el principio de igualdad, así como la idea federal, fueron los aspectos más resaltantes discutidos por los primeros constituyentes. Es precisamente a la adopción del esquema federal, que Simón Bolívar atribuye el fracaso de la primera república; aduciendo que tal sistema, no era apropiado

¹⁶ .Oropeza, (1981), p.16

para las necesidades de una nación en guerra. Al instalarse el Congreso Constituyente de 1830, tras la disolución de la Gran Colombia, el tema de la forma de Estado se plantea, como una de las decisiones políticas fundamentales, adoptándose como fórmula de compromiso: el modelo centro-federal.

La constitución de 1858, si bien mantiene el esquema centro-federal, introduce significativos elementos de federalismo. Sin embargo, la “federación” no fue acogida como forma de Estado, ya que los liberales lo decidieron de esa manera, para justificar, la guerra que azotaría al país durante cinco años; 1859 hasta 1863 (La Guerra Federal). Una vez finalizada, se promulga una nueva constitución, la de 1864, que adoptaría plenamente el sistema federal.

Para algunos, el federalismo-centralista que se previó en el texto de 1830, en todo caso, es el que de hecho o de derecho, ha tenido Venezuela hasta la actualidad, en la historia político-institucional de Venezuela. Tal aseveración se justifica, porque las sucesivas constituciones que proclamaron la federación, no encontraron realización efectiva; incluso en el primer tercio del siglo XX, durante la hegemonía de Juan Vicente Gómez, el Estado resueltamente centralista, y a partir de allí, la aplicación de la fórmula centro-federal se inclinará siempre hacia el primero de los extremos. Ello se encuentra reflejado en el plano jurídico-formal, ya que el texto fundamental de 1925, pese a no haber abandonado la fórmula federal, menoscabó severamente el status de los Estados como miembros de la federación, hasta el punto que se ha sostenido que significó el inicio del fin del federalismo en Venezuela.

En este orden de ideas, cabe destacar que el carácter constitucional o no del régimen político instaurado en cada período histórico, no ha guardado relación directa con la otra disyuntiva del proceso histórico: centralismo o federalismo. Pero sí se debe resaltar, que fue durante la fase de afianzamiento de la democracia, que se inicia en 1958, cuando el federalismo llegó a prometer un significativo desarrollo, el cual, hasta nuestros días, se encuentra un tanto comprometido.

CAPÍTULO II

EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN: “DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961 A LA CONSTITUCIÓN DE 1999”

2.1 Federalismo.

El Federalismo es una forma de organización del Estado que se origina por la integración de Estados independientes. Sin embargo, hoy además se admite como una categoría de Estado Federal, aquel en el que se reconoce autonomía política a las regiones que integran un Estado Unitario. Es un proceso a la inversa, en el primero, el Estado Federal, surge por la integración de Estados independientes; en el segundo se parte de un Estado Unitario en el que da autonomía a entidades locales, que pueden denominarse Estados.

El constituyente de 1961, consciente de la significación histórica de la proclamación del federalismo, acuñó en el artículo 2 de la ley fundamental de ese año, una fórmula ambivalente, según la cual, el Estado era federal en los términos establecidos por la constitución, la cual, si bien daba al Estado una estructura federal o compuesta, atribuía escasas competencias a los Estados y no los dotaba de autonomía financiera. En España, por ejemplo, donde puede decirse que existe un federalismo del segundo tipo, esto es, de autonomías dentro de un Estado unitario, los autores van desde renegar a su caracterización como federal, hasta aceptar el término, al punto de que la Constitución española evita calificación alguna y denomina a las distintas regiones que componen el Estado Español como Comunidades Autónomas, término que, según advierte Fernández Rodríguez, resulta poco comprometedor.

Por eso en doctrina se han propuesto diversas denominaciones para explicar la forma asumida por el Estado Español, tales como, "Estado Plural" (Tierno Galván); "Estado Autonómico" (Sánchez Agesta); "Estado Regional" (Peces-Barba); "Estado de las Autonomías" (Clavero Arévalo); "Estado Federal Unitario" (Ariño Ortiz); "Estado Unitario Regional" (Fernández Rodríguez); "Estado Semifederal, Semiregional o Semidescentralizado" (Muñoz Machado); "Estado Federo-regional" (Trujillo); "Estado Autonómico con matices federalistas" (Entrena Cuesta); "Estado unitario con espíritu federalista" (Simón Tobalina); "Estado Integral" (Herrero y Rodríguez de Miñón); y "Estado de las Autonomías" (Tribunal Constitucional, Sentencia 76/1983, del 5 de agosto). Venezuela presenta una situación formalmente distinta de la Española, pero sustancialmente muy similar, en el sentido de que sí tenemos una definición Constitucional del Estado (federal descentralizado), de acuerdo a la constitución de 1999, pero sustancialmente es poco federal y más descentralizado, al punto que en sus normas se

deduce una intención unitarista que merma la autonomía que las regiones habían venido obteniendo en los últimos tiempos.

Antes –bajo la Constitución del 61- , se trataba de un Estado simplemente Federal en los términos de la Constitución, ahora -bajo la Constitución del 99- se constituye en un Estado Federal Descentralizado, también, según las peculiaridades propias del régimen constitucional. Aunque lo cierto es –como hemos dicho- que sea menos federal que antes, y quizá, más descentralizado.

Ahora bien, siendo Venezuela un Estado unitario, es decir, que no surge propiamente por la integración de Estados independientes, como ocurre en el Federalismo clásico; podemos decir que, en todo caso, nuestra forma federal de Estado se corresponde con el segundo de los tipos de federación que la doctrina constitucional hoy reconoce, es decir, el de un Estado originalmente unitario, con división del poder político, tanto desde el punto de vista funcional como territorial.

La autonomía es un elemento fundamental de organización de un estado federal. Así la autonomía política de los Estados venezolanos, encuentra fundamento, en la norma que contempla el principio de separación de poderes, en la cual hoy se incluye (artículo 136) la división político territorial en los tres niveles señalando que "*(...) El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (...)*" a diferencia de lo que ocurría con el artículo 118 del Texto del 61 que sólo se refería a las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial en el nivel Nacional. De esto deriva una consecuencia importante, a los fines del desarrollo legislativo de los Estados, y es que al estar incluidos como parte del Poder Público en el artículo 136, se le aplican todas las disposiciones Constitucionales que regulan con carácter general el Poder Público y su ejercicio. (El cuadro N° 1 muestra la distribución del Poder Público en los diferentes niveles territoriales).

En este sentido, la otra norma que con carácter general proclama la autonomía de los estados, es el artículo 158, que acuerda autonomía en lo político a los Estados en condiciones de igualdad –como lo hacía también el artículo 16 de la Constitución de 1961. Pero además, esta autonomía, que se estructura a través del sistema de distribución vertical del Poder y del reconocimiento que le hace en condiciones de igualdad el artículo 158 mencionado, se materializa en normas concretas relativas a la consagración constitucional, de las bases y potestades organizativas de los Estados; en la determinación constitucional de sus ingresos y potestad tributaria; y la consagración constitucional de un régimen de

distribución de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, en las que los principios de autonomía y cooperación marcan el éxito del sistema constitucional que se ha diseñado.

Ciertamente, la autonomía, como base de un Estado de índole federal y de acuerdo al diseño constitucional venezolano, se ha entendido que abarca:

- ♦ En el aspecto estrictamente político, por la posibilidad de elección de sus autoridades; tienen potestades legislativas y gubernamentales. Gracias a la constitución de 1961, que preveía la posibilidad de modificar por ley especial la forma de designación de los gobernadores de Estado, los cuales eran nombrados por el presidente de la república; pudo comenzar a desarrollarse en Venezuela, el proceso de descentralización.
- ♦ El organizativo, por la posibilidad de dictarse su propia constitución y leyes y la asignación de competencias constitucionales en carácter exclusivo y en régimen de concurrencia con los otros niveles; las cuales, pueden regular a través de su legislación local.
- ♦ En lo tributario, al reconocerle potestades de esa naturaleza y a la posibilidad de crear tributos.
- ♦ En lo administrativo, en cuanto a la inversión de sus ingresos;
- ♦ En lo jurídico, en cuanto a que no pueden revisarse sus actos, excepto por los tribunales de la República.

Desde este punto de vista, puede decirse que también se ha mantenido el esquema federal en cuanto a estas manifestaciones de autonomía política de los Estados en la constitución del 61, pero modificada en cuanto a su alcance y contenido.

Aquí se plantea una contradicción importante, en la medida que se quiera desconocer que el nuevo texto disminuyó el carácter federal del Estado y acentuó, sin eliminar completamente su autonomía, el carácter administrativo de las regiones, lo cual explica el énfasis en la descentralización, hasta el punto de que ese término califica la forma “federal” de estado.

En efecto, desde el punto de vista general, de manera contraria a la federación como sistema de Estado, en la constitución de 1999, se produjeron reformas en las que se reduce la participación de los estados en la formación de la voluntad federal, ejemplo de ello son:

- El Estado se sigue proclamando federal (artículo 4); pero no garantiza la existencia de los actuales Estados, toda vez que la división político territorial es remitida a una ley orgánica.

En efecto, desde el punto de vista general, de manera contraria a la federación como sistema de Estado, en la constitución de 1999, se produjeron reformas en las que se reduce la participación de los estados en la formación de la voluntad federal, ejemplo de ello son:

- El Estado se sigue proclamando federal (artículo 4); pero no garantiza la existencia de los actuales Estados, toda vez que la división político territorial es remitida a una ley orgánica.

Cuadro N° 1
Distribución y División del Poder Público- Niveles territoriales y Administración Pública
(Título IV CONSTITUCIÓN REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA - Capítulo 1- Sección Primera)

NIVELES TERRITORIALES DEL PODER PUBLICO (distribución vertical)	RAMAS DE LOS PODERES PUBLICOS (división horizontal)					
MUNICIPAL (Poder Público Municipal)	LEGISLATIVO EJECUTIVO					
ESTADAL (Poder Público Estatal)	LEGISLATIVO EJECUTIVO					
NACIONAL (Poder Público Nacional)	LEGISLATIVO	EJECUTIVO	JUDICIAL Y SISTEMA DE JUSTICIA	CIUDADANO	ELECTORAL	

Fuente. Administración Pública y función pública. (Título IV Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-Secciones Segunda y Tercera). Artículos: 141,142, 143, 144, 145, 146, 147, 148,149. Elaboración propia.

▫ Se elimina el senado. Esta decisión del constituyente de abandonar el esquema bicameral de la constitución de 1961 obedece a distintas razones, sobretodo de índole político; sin embargo, no vamos a entrar a discutir en ellas, lo que sí cabe decir, es que la supresión del senado, contradice el carácter federal del Estado consagrado en el artículo 4 de la nueva carta magna, pues no existe una cámara de representación territorial, en la que los estados, tengan igual representación y mediante la cual participen en la legislación y en la adopción de las decisiones político-jurídicas mas trascendentales, muchas de las cuales pueden afectarlos de manera directa. Para reducir los efectos negativos derivados de la eliminación del senado se previó la elección de tres (3) diputados en cada entidad federal, adicionales al número que resulte de la aplicación de la mencionada base de población (1,1% de la población total del país), pero ello es obviamente insuficiente.

▫ La exclusión de los Consejos Legislativos de la iniciativa, para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 348); lo cual no ocurre con el ámbito municipal.

Y de manera específica se han aparentemente ampliado estos aspectos que conforman la autonomía, pues se reserva a la ley nacional la regulación del régimen de la organización y el funcionamiento de los Consejos Legislativos.

En lo administrativo se amplía, sin duda, el campo de los ingresos, al punto de que se constitucionaliza el derecho de los Estados a percibir los correspondientes adicionales de la república (artículo 321 de la Constitución referente al Fondo de Estabilización Macroeconómica):¹⁷

“Se establecerá por ley un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Las reglas de funcionamiento del fondo tendrán como principios básicos la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo”.

y los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 167, ordinal 6 de la Constitución), hoy de rango legal, cuyos ingresos se definen en la “Ley Que Crea el Fondo de Compensación Interterritorial”, cuyo texto fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional el 08 de mayo de 2001, pero que hasta la fecha no ha sido sancionado

¹⁷ .Es un fondo sin personalidad jurídica adscrito al Banco Central de Venezuela, cuyo objeto será procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten necesariamente el equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país. La organización y funcionamiento de este fondo se regirá por las disposiciones de la Ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica y su Reglamento.

como Ley. Eventualmente podrían comprender ingresos distintos como los provenientes de la participación en otros tributos nacionales según la ley; (artículo 167, ordinal 6). Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Ley del FIDES); pero que a la par se refuerza la coordinación con esta normativa, pues se constitucionaliza también la circunstancia, de que este Fondo está destinado a estabilizar los gastos del Estado, en los distintos niveles territoriales y al atender a principios de eficiencia, le permite al legislador Nacional, regular su percepción por parte de entes locales.

En el caso del FIDES, se asigna al Consejo Federal de Gobierno¹⁸ la determinación de las áreas de inversión prioritarias y los ingresos deben destinarse al financiamiento de inversiones públicas, sobre la base de que ello configura un mecanismo de cooperación y complementación por parte del Poder Nacional.

En lo administrativo se limita la autonomía, al asignársele a la ley nacional la regulación de la hacienda pública estatal (Disposición Transitoria Cuarta, ordinal 6 del texto constitucional) y en lo tributario por las facultades de coordinación y limitación que se reservan igualmente a la legislación nacional, al punto de que no sólo se asignan al Poder Nacional la facultad de legislar para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente, en la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales); así como la creación de fondos específicos que garanticen la solidaridad interterritorial, (artículo 156, ordinal 13) sino que también prevé, en la disposición transitoria referida, la regulación de los tributos que comprenda esa Hacienda Pública Estatal y los mecanismos de su aplicación.

Todos estos aspectos, permiten pensar que, cuando se ha definido al Estado, como Estado Federal Descentralizado, este es menos federal de lo que era y quizá, más descentralizado de lo que preveía la constitución de 1961. Así, se disminuye la relevancia política de los estados, y se refuerza su importancia, desde un punto de vista meramente administrativo, pues, mediante la ampliación de sus competencias originarias y la posibilidad de transferir otras, pero bajo un principio de coordinación constitucionalmente muy desarrollado, estos se convierten en un instrumento organizativo territorial, de satisfacción de los fines del Estado y, dentro de este concepto de descentralización y de los estados, como instrumentos de organización administrativa, notamos, que el fin último

¹⁸ .Es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios.

apunta a las transferencias de estas tareas a la colectividad misma, primero, a través de su posible municipalización y luego, mediante el ejercicio de la misma, por parte de la comunidad organizada.

No debemos olvidar que, parte de la grave crisis política que atravesó Venezuela en la década de los años 80 se debió, fundamentalmente, a la incapacidad de la clase política para hacer frente a las diferentes situaciones de demandas reivindicativas, sociales, ambientales y políticas exigidas por la sociedad civil; por la necesidad de hacer mas democrática, la democracia venezolana. Cabe destacar en este punto, que por gobernabilidad debemos entender, compartiendo con Ángel Álvarez (2002) “la capacidad de un gobierno para responder a las exigencias de la ciudadanía, haciendo uso eficiente de los recursos dentro del marco de derecho y respetando la cuota de poder de los distintos sectores”.

Para *The British Council* (2002), la gobernabilidad democrática implica un conjunto de atributos o cualidades que se deben dar en el gobierno y en la comunidad y atiende al respeto de los derechos humanos, regla de la mayoría para la elección de autoridades, participación en las decisiones, respeto al pluralismo, eficacia en los logros del desarrollo humano, respeto al Estado de derecho constitucional, y así la gobernabilidad refiere la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas; de tal manera que no es una problemática exclusiva del gobierno, sino “una corresponsabilidad del conjunto del sistema político y de los diversos actores que la constituyen”, los que deberán comprometerse de manera conjunta para mantener un nivel aceptable de gobernabilidad”.

2.2 Descentralización. Aspectos Conceptuales: Desarrollo Regional Sustentable y Visión de País.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁹ ha contribuido con el proceso de modernización, que ha conllevado esfuerzos para descentralizar al

¹⁹ .Fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948 y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

Estado, con la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales (estados y municipios), además de fortalecerlos y promover la participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Igualmente la CEPAL contribuye con la realización de proyectos, apoyados financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en la formulación de estrategias para el desarrollo de América Latina y el Caribe, lo cual ayuda a sentar las bases para un desarrollo sustentable y sostenible en el mediano y largo plazo, como condición necesaria para la mejora de los niveles de bienestar de la población.

En los últimos años el proceso de descentralización ha tomado forma y contenido, con una velocidad antes no observada y que parece impulsada por un nuevo contexto, que genera procesos de reestructuración de la economía a escala mundial y que está teniendo efectos significativos en nuestros países (Haefner, 2000: 1). Es por ello que la OEA. coadyuva en el fortalecimiento de los procesos de descentralización en América Latina, a través del intercambio de experiencias e información, sobre políticas y prácticas exitosas de orden social, cultural, entre otras (OEA., 2003).

En tal sentido, el proceso de descentralización comprende, no sólo la transferencia de poder político desde el gobierno central hacia las instancias locales (subnacionales), sino que también incluye la transferencia de otro conjunto de funciones de orden social y cultural, cuyas decisiones y capacidad de ejecución se derivaban del poder central (De la Cruz, 1991).

Muchos le dan una connotación meramente instrumental al concepto de descentralización; que no responde a un fin en si mismo, es un instrumento para lograr fines trascendentales como fortalecer la democracia, la eficacia, el alcance de los objetivos del Estado. Es decir, la descentralización es una forma de organizar las funciones y tareas del estado, a través de la cual se transfieren y se otorgan competencias a nivel estatal y municipal, respecto del nivel central.

La descentralización atiende al flujo de decisiones y acciones de todo el sistema federal de distribución vertical del Poder Público, que debe responder a un sistema de distribución de competencias, entre el nivel nacional (central), el nivel de los estados miembros (estadal) y el nivel municipal.

Una organización como sistema político, será mas completa mientras mas competencias tengan los niveles estatales. En caso contrario, la organización gubernamental será más centralizada en la medida que concentre más competencias públicas en el nivel nacional (central).

Veamos entonces cual ha sido el proceso de descentralización política que ha vivido Venezuela.

2.2.1 La experiencia reciente: Federación Centralizada.

Ya hemos visto como el constituyente de 1961, reconoce las razones históricas de la federación para fundamentar la renovación del pacto federal, en los términos del propio momento.

“La comisión...estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desideratum hacia el cual debe tender la organización de la República.

Federación en Venezuela, propiamente hablando representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el constituyente está en el deber de respetar, en la medida que los intereses del pueblo lo permitan. Por ello se adoptó la definición...: “La República de Venezuela es un Estado federal en los términos establecidos por esta Constitución”...Es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana....²⁰

No obstante la renovación del pacto, por las peculiaridades del momento, no se supera el centralismo, lo que domina en la constitución de 1961 y es una herencia histórica (Gomecismo y Post- Gomecismo).²¹ Así observamos en ese texto, que se trata de una federación centralizada, y a manera de esquema presentamos a continuación:

2.2.1.1 Distribución del Poder y reparto de Competencias (Constitución de 1961):

El Poder Público:

_ Horizontal: ejecutivo, legislativo y judicial (nacionalizado desde 1945).

_ Vertical: nacional, estatal y municipal. Se extiende hasta el municipio en razón de su importancia histórica.

Las competencias:

²⁰ .Exposición de Motivos de la Constitución de la República de Venezuela (1961).

²¹ . Período correspondiente a los años en que gobernó Juan Vicente Gómez (1908-1935) en lo que ha sido la dictadura más prolongada de la historia de Venezuela y los años que le siguieron a la misma.

_ Propias:

- ♦ Amplia lista de competencias del poder nacional (artículo 136 enumeración exhaustiva, Apéndice 1).
- ♦ Escasez en la lista de las correspondientes a los estados (artículo 17, enumeradas en el Apéndice 2).
- ♦ En los municipios las propias de la localidad (artículo 30, enumeración comprensiva, (Apéndice 3) y es desarrollada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM).

_ Concurrentes:

- ♦ No listadas en ningún texto normativo hasta la llegada de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público. Se interpreta que son aquellas vinculadas a la responsabilidad del Estado, señalada de manera genérica en la constitución.
- ♦ Listadas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público. (Apéndice 4).

_ Residuales:

- ♦ Cláusula a favor de los estados, Artículo 17, ordinal 7°:
“Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”.
- ♦ Competencias implícitas del poder nacional (por su índole o naturaleza). Contradictoria con la cláusula residual; favorece el centralismo, Artículo 136, ordinal 25°:
“Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza.

División Territorial:

Incluye además de los Estados, a los entes territoriales desconcentrados (Distrito federal, Territorios federales y Dependencias federales). Reglamentados por ley:

_ Distrito Federal: El presidente ejerce autoridad civil y política por intermedio de un gobernador, de libre nombramiento y remoción, que es el jefe del Ejecutivo Distrital. Con la reforma de ley (1986), los Departamentos: Libertador y Vargas se elevaron a la categoría de municipios. Posteriormente se crea el Territorio Federal Vargas, que mas adelante se convierte en estado.

- _ Territorios Federales: Gobernador de libre nombramiento y remoción.
- _ Dependencias Federales: Comisario General de libre nombramiento y remoción.

Autonomía Estatal:

_Política: Elección popular de sus autoridades. Gobernadores desde 1989.

♦ Gobernador: agente del Ejecutivo Nacional. Se prevé su destitución como consecuencia de la reprobación de su memoria por las 2/3 partes de la Asamblea Legislativa; y su remoción por las 2/3 partes del Senado, a solicitud (escrita y motivada) del Presidente de la República.

♦ Control jurisdiccional de los actos administrativos (generales y particulares); por inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa), por ilegalidad (Tribunal Supremo en lo Contencioso Administrativo, en segunda instancia).

_ Normativa: potestad para dictar sus propias normas, leyes estatales en materia de sus competencias; ellas están sometidas únicamente a control jurisdiccional (Corte Suprema de Justicia).

_Administrativa: Potestad de gestionar libremente las materias de sus competencias.

♦ Organización de su política urbana y rural.

♦ El gobernador nombra y remueve los funcionarios y empleados de su dependencia.

♦ Administración de sus bienes, inversión del situado constitucional y demás ingresos.

♦ Control por parte de la Asamblea Legislativa. Presentación de Informe anual, el cual se imprueba con la 2/3 partes de la Asamblea y procede la destitución del Gobernador.

2.2.2 La Descentralización como instrumento para alcanzar el Desarrollo Sostenible y su relación con el concepto de Visión de País.

Como observamos hasta este punto, en el caso de Venezuela, el poder nacional ha concentrado la casi totalidad de las competencias de actuación públicas (con excepción de las materias propias de los municipios) (Brewer Carías, 1991).

Para el ejercicio de determinadas competencias, los organismos descentralizados, que no dependen jurídicamente del Estado (estado y municipios), necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento

(Boisier, 1991). Mientras que para Nolte (1991), la descentralización requiere además de la participación política de los ciudadanos, la democratización de los procesos políticos y sociales, para lograr una mayor proximidad entre el Estado y los ciudadanos, en sus ámbitos comunitarios.

En este sentido, Gaviria (1999), destaca la importancia que tiene la descentralización como instrumento para fortalecer la democracia y consolidar, el desarrollo económico y social en los países de la América Latina. Al respecto, el autor señala, como se ha venido gestando el proceso de descentralización en Latinoamérica, aún con las limitaciones vigentes, lo que constituye en la actualidad un cúmulo de experiencias, producto de la transformación de la gestión pública, la participación ciudadana y de desarrollo económico y social.

Descentralizar implica para el Estado, la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos subnacionales (Estado- Municipio), para lo cual requiere la modernización del aparato público, con la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y el desarrollo regional (económico, político y social), lo cual presenta serios desafíos al gobierno central, subnacional y a la sociedad civil, los cuales se ven obligados a buscar nuevos enfoques para enfrentar viejos problemas; soluciones innovadoras a nuevos problemas, modalidades de operación mas eficientes, todo en búsqueda del objetivo común de bienestar del ciudadano. Estos desafíos demandan de los gobiernos centrales adentrarse en la modernización de sus estructuras, a fin de formular políticas públicas innovadoras, para apoyar, coordinar y ajustar el marco legal e institucional, que facilite el proceso de descentralización y el desarrollo regional sustentable.

Aninat Ureta, (1999), al igual que Dos Santos (1975), conciben el desarrollo como el dirigirse hacia determinados objetivos generales, que corresponden a un cierto ideal de progreso del hombre y de la sociedad desarrollada en el mundo actual.

La concepción de desarrollo de Aninat Ureta (1999) está inscrita en la tesis del Desarrollo Sostenible, que se sustenta en el informe “Nuestro Futuro Común”²² (1987) de la Comisión

²². En lo que respecta al desarrollo regional sustentable, se deriva de las políticas en materia ambiental en 1987, donde las Naciones Unidas asumieron la constitución de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, el propósito de realizar un estudio sobre la problemática del ambiente, del cual surge el informe titulado: Nuestro Futuro Común (Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo/Comisión Brundtland, Nuestro Futuro Común, 1987), adquiere relevancia el concepto de Desarrollo Sustentable, y a partir de esa fecha el documento se conoce con el nombre de "Informe Brundtland".

Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. Al respecto Pich Madruga (2002) propugna estas tesis, basándose en identificar el desarrollo, con satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer las habilidades de las futuras generaciones, para satisfacer sus propias necesidades.

Sostiene Pich Madruga (2002), que el desarrollo sostenible atrae el interés de los organismos internacionales, por una parte, porque a partir de la década de los setenta, se somete a revisión el concepto de desarrollo económico y las políticas económicas predominantes; y por la otra, la crítica generada por las organizaciones ambientalistas, que cuestionan el modo de vida contemporáneo. Crisis que se agudiza a partir de los ochenta, cuando los problemas ambientales, al igual que los problemas socioeconómicos internacionales, afectan primordialmente a los países de América Latina y el Caribe.

Al respecto el Banco Interamericano de Desarrollo BID (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000), comparte la tesis de los agudos problemas que confronta la América Latina y el Caribe dada su inestable actividad económica en comparación con el resto del mundo. Destaca además, que el desarrollo no puede evaluarse únicamente por datos de progreso económico, sino también desde la perspectiva del desarrollo ambiental y humano, y subraya la influencia de los factores demográficos, geográficos e institucionales en la economía y en la sociedad general.

En consecuencia, el concepto de desarrollo sostenible, debe concebirse como un proceso armónico, donde la explotación de los recursos naturales, la orientación del cambio tecnológico y las transformaciones de todo orden, deben estar a tono con las necesidades de las generaciones presentes y futuras (Pich Madruga, 2002). Es decir, el desarrollo debe asimilarse como un progreso global, tanto en materia económica, política y social, como en los órdenes ambiental y humano.

En relación a lo expuesto, Aninat Ureta, 1999, plantea el desarrollo sustentable como un proceso dinámico, inscrito en una visión de país, por la vía de un sistema político, inscrito en un espacio histórico-cultural. Este espacio histórico-cultural, se manifiesta por las costumbres, tradiciones, valores culturales diversos, trayectorias étnicas y de lenguajes, que hacen diferencia para cada una de las comunidades locales y nacionales.

Es por ello, que la vía del sistema político de cada país, dibuja prioridades y necesidades distintas, en la definición de objetivos y metas a establecer, en relación al desarrollo sustentable y a la descentralización.

Lo expuesto, permite asumir la Visión de País, como el ejercicio, en que el sistema político busca integrar a todos los ciudadanos, representantes de la sociedad civil y del gobierno, con el propósito de identificar espacios, prioridades, que permitan alcanzar el orden de progreso armónico y de equilibrio que se espera lograr en un futuro, considerado en relación con el escenario histórico-cultural. La propuesta de visión debe contemplar objetivos como nación, y en consecuencia, la definición de cursos de acción, de objetivos a corto y mediano plazo, orientados por los de largo plazo (estrategias). Decisión de compromiso, en donde el diseño es el resultado de la participación y esfuerzo de su población y gobernantes, el uso de sus recursos hacia la construcción de un país, ubicado en el conjunto de naciones progresistas del mundo.

A nuestro juicio, la descentralización y el desarrollo regional sustentable, constituyen una necesidad sentida en América Latina y el Caribe, donde las diferencias regionales han estado determinadas por la incapacidad de los gobiernos para atender las demandas de la población, en función de una visión de país. La posibilidad de identificar prioridades desde las localidades y regiones, permitiría una mayor capacidad de enfrentar los problemas a través de la conjunción del sistema político. Por esto, la definición de los espacios territoriales regionales, la configuración de nuevas formas de gestión, la transferencia de competencias y servicios del gobierno central hacia los gobiernos locales (subnacionales), así como la participación de la sociedad, permitiría una mayor incidencia en el desarrollo sostenible regional.

Diseñar una visión compartida de país, desde la posición de Aninat Ureta (1999), conducida por un sistema político que, defina prioridades en función de un equilibrio armónico que conjugue las oportunidades, significa: avanzar hacia el progreso y apertura de todos los espacios necesarios para la felicidad individual y colectiva, donde la descentralización y el desarrollo regional sostenible como política de estado, desde la sociedad civil, unifique capacidades, para la coordinación de otros actores sociales que puedan aportar sus conocimientos, experiencias y recursos, en la reconstrucción y el crecimiento. Participar activamente en la formulación y ejecución de un plan nacional de desarrollo y descentralización, que sea producto del consenso.

2.3 Hacia la descentralización de la federación.

En 1989, se producen importantes cambios legislativos en beneficio de la descentralización del estado federal, dos de ellos, son reformas de leyes. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y las Reformas de la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (promulgada en 1988) y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (promulgada en 1978 y reformada en 1984 y 1988). Se trata de un proceso de cambios legislativos orientados hacia la reforma del Estado. Esto permite, para 1990, iniciar un proceso de descentralización política, con la elección de gobernadores y alcaldes; y de descentralización administrativa, con la creación de un marco legal para el desarrollo de competencias.

Con las elecciones de 1989, nace la experiencia de la descentralización política y administrativa. Ya para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, se habían producido en Venezuela cuatro (4) elecciones de gobernadores y tres (3) de alcaldes, con la reelección de aquellos que realizaron gestiones exitosas y reconocidas por los electores.

Ahora bien, el proceso de elecciones estatales y municipales operó ante la crisis política de ese año, como un verdadero mecanismo relegitimador del sistema, después de los dos intentos de golpe de estado, lo cual se evidencia del aumento de la participación con respecto a 1989 y por la relativa estabilidad que generó, permitiendo superar la crisis política y crear las condiciones mínimas para pasar a las elecciones nacionales de 1993. De acuerdo con datos del Consejo Nacional Electoral (CNE), la abstención para las elecciones de 1989 fue de 54%, para luego descender 50,72% en 1992 y aumentar de nuevo a 53,89% en 1995²³. También en 1998 las elecciones de gobernadores y alcaldes implicaron una novedad, al decidir el Congreso su necesaria separación²⁴, conforme al espíritu descentralizador y a lo que la propia ley municipal consagraba (artículo 59, Ley Orgánica de Régimen Municipal). Diversos sectores políticos e institucionales, incluyendo la directiva del Consejo Nacional Electoral (CNE), abogaron a favor de la separación de las elecciones. El principal argumento era preservar la autonomía y visibilidad de la elección

²³.Rosa A. González de Pacheco. Reforma del Estado y Descentralización en Venezuela: percepción y comportamiento del votante.

²⁴.Debido a la coincidencia de las elecciones nacionales y regionales en diciembre de 1998, el Congreso resolvió, en mayo de 1998, separar los comicios. Se decidió que las elecciones del Congreso, gobernadores y asambleas legislativas de los estados, tuvieran lugar en noviembre de 1998 y las presidenciales en diciembre de 1998, dejando para el segundo semestre de 1999 la elección de los concejos municipales y de las juntas parroquiales

regional, en sintonía con el proceso de descentralización. Se argumentaba que el influjo de las elecciones nacionales sobre las demás, particularmente de la presidencial, le restaría independencia y relevancia a los comicios regionales. Se destacó que la profusión de opciones y candidaturas confundiría al elector, impidiéndole una escogencia reflexiva y bien informada. También se planteó que la organización del proceso comicial y el acto de votación en elecciones conjuntas se dificultarían tanto, que podrían afectar su viabilidad.

Aceptada la necesidad de separación de los comicios, el orden en que estas debían ocurrir generó ásperas polémicas.

El esquema propuesto en el Congreso obedeció al interés de los partidos dominantes de asegurar posiciones de interés en el ámbito parlamentario y regional, frente a la creciente consolidación y ascenso de la candidatura de Chávez, que percibían como peligrosa para la estabilidad y permanencia del orden democrático, y para su propia supervivencia. Se pensaba que si la elección presidencial, tenía lugar primero, una intención de voto favorable a Chávez, como consecuencia del llamado “efecto portaviones”, determinaría la escogencia de representantes al parlamento y a los gobiernos regionales, generando en toda la estructura político-administrativa, una correlación de fuerzas favorables a la misma. Por el contrario, se argumentaba que si los comicios parlamentarios y regionales ocurrían en primer lugar, el votante estaría en mejores condiciones para diferenciarlos de la elección presidencial y para apoyar los liderazgos locales y parlamentarios de manera más autónoma. Diversos sectores políticos y de la opinión pública cuestionaron este esquema por considerarlo ventajista, sin embargo así fue aprobado y llevado a cabo. Así, por primera vez en la historia comicial de Venezuela, desde 1958, tuvo lugar una elección presidencial aislada del resto y hubo dos elecciones en un mismo año.

Esta experiencia operó como una elección a doble vuelta, ya que los resultados de las elecciones de noviembre sirvieron de indicativo, como si se tratara de una primera vuelta, para la toma de decisiones político-electorales con respecto a las elecciones de diciembre, que se convertían así en una especie de segunda vuelta.

Se evidencia, en todo en ese período, un natural desarrollo desigual, determinado por las peculiaridades de cada región y la capacidad gerencial aplicada en algunas gestiones estatales y municipales, que supieron convertir ventajas comparativas en competitivas. Lo que redundó en el surgimiento de un nuevo liderazgo evidenciado en la elecciones nacionales de 1993 y 1998; en la primera, en un escenario sin polarización, de las cuatro opciones con posibilidades de triunfo, tres eran expresión de ese liderazgo

emergente; en la segunda en un escenario polarizado, distinto al que se conoció como bipartidismo, una de las opciones de esa peculiar bipolaridad fue una expresión de ese liderazgo emergente.

Por otra parte es necesario señalar, que no obstante las dificultades, en parte heredadas del centralismo, como son la hipertrofia burocrática y el clientelismo político-partidista, en la experiencia de la descentralización, se evidencian innegables avances en la elevación de la calidad de las gestiones estatales y municipales, reconocida por las respectivas comunidades, lo que de alguna manera se ha expresado en las reelecciones.

Pero hay que reconocer que se ha producido un desarrollo desigual, de cierta manera determinado por las condiciones particulares de los estados y municipios, lo que tendería a superarse con mecanismos de compensación, entre otros, como los fondos que se han creado.

2.4 La Situación actual: El Estado Federal Descentralizado.

Ya hemos hablado sobre la definición de Estado que plantea la constitución de 1999; sin embargo repasemos las bases que se desprenden del propio texto constitucional y que hacen posible concluir en la definición de Estado Federal Descentralizado.

2.4.1 Exposición de motivos.

.....El diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado descentralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere la realidad venezolana.

2.4.2 Preámbulo.

.....Con el fin supremo de refundar la república para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica....en un Estado de justicia, federal y **descentralizado**....

2.4.3 Principios fundamentales.

La República Bolivariana de Venezuela es un estado **federal descentralizado** en los términos consagrados en esta constitución, y se rige por los principios de **igualdad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad** (artículo 4).

2.4.4 Descentralización:

- ♦ Competencias del poder nacional (artículo 156, enumeradas en el Apéndice 5). Amplia lista que supera la anterior constitución.
- ♦ Cláusula descentralizadora (artículo 157). Equivalente a la de 1961 (artículo 137).
- ♦ Política nacional... (Artículo 158) debe **profundizar la democracia** acercando el poder a la población...
- ♦ **Transferencia** de servicios a **comunidades** y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlo por parte de Estados y Municipios (artículo 184).
- ♦ Consejo Federal de Gobierno...órgano encargado de la **planificación y coordinación de políticas y acciones** para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder nacional a los Estados y Municipios... (Artículo 185).
- ♦ Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materia relativa a los mismos (artículo 206).

2.4.5 Organización del Estado, según constitución de 1999.

En cuanto a la organización del Estado el nuevo esquema constitucional trae algunas variaciones con respecto al texto de 1961, en el que se reconoce la federación y se mantiene cierto sesgo centralista y presidencialista, lo que también de manera esquemática hemos querido presentar (Ver Cuadro N° 2):

División política:

Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios (artículo 16, encabezamiento). Una ley especial establecerá una unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre un sistema de gobierno municipal de dos niveles... (Artículo 18, segundo aparte).

Poder Público:

Distribución Vertical: Municipal, Estatal y Nacional.

Distribución horizontal: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Poder Estatal:

Estado: Entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena. Obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional (artículo 159).

Constitución: competencia exclusiva de los Estados (artículo 164).

Gobierno y administración: Gobernador, período de cuatro (4) años. Reelección: período inmediato y por una sola vez Rinde cuenta de su gestión ante el Contralor (artículo 160 y 161).

Legislativo: Consejo Legislativo (entre 7 y 15 integrantes), período de cuatro (4) años, reelección por dos períodos máximo. Ley Nacional: régimen de organización y funcionamiento (artículo 162).

Contraloría: autonomía orgánica y funcional; designación por concurso público (artículo 163).

El régimen de competencias y su base legal puede visualizarse más fácilmente en el cuadro N° 3. A manera de síntesis queda resumido en:

Competencias concurrentes: (artículo 165, encabezamiento); leyes de desarrollo (estadales), leyes de base (nacionales).

Transferencia a Municipios: ordenamiento estatal. Regula los mecanismos (artículo 165, único aparte).

Consejo de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas (artículo 166).

Ahora bien, el desarrollo legislativo posterior a la promulgación de la constitución vigente, en lo que respecta a la descentralización y a la condición de los estados miembros dentro de la federación venezolana, pareciera estar signada por un sesgo que responde a una visión centralista de los actores del Poder Central, que con una interpretación errada del texto constitucional, se expresa de manera especial en las leyes para el financiamiento de la descentralización.

Cuadro N° 2 Distribución y División del Poder Público
Personas Jurídicas Territoriales

PODER PÚBLICO (distribución vertical y división horizontal)	RAMAS O FUNCIONES					PERSONAS JURÍDICAS TERRITORIALES
Municipal (artículos 168 a 183) Competencias exclusivas (art. 178)	Legislativa (Consejo Legislativo)		Gobierno y Administración (Alcalde)			Municipios (art. 168, con personalidad jurídica) Parroquias y otras entidades locales (art. 173; sin personalidad jurídica)
ESTADAL (artículos. 159 a 167, y 183) Competencias exclusivas (art. 164) Competencias concurrentes (art. 165) Competencia residual, con respecto al Poder Público Nacional y al Poder Municipal (artículo 164, 11)	Legislativo (Consejo Legislativo)		Gobierno y Administración (Gobernador)			Estados (art. 159, con personalidad jurídica)
NACIONAL (artículos. 156 a 158) Competencias exclusivas (art. 156), en concordancia con artículos 157 y 158). Organización (Título V, artículos 186 a 298)	L E G I S L A T I V O	E J E C U T I V O	J U D I C I A L	C I D A D N O	E L E C T O R A L	República (artículos 1; 4; 10 a 14; 16; sin personalidad jurídica). Distrito Capital que sustituye al Distrito Federal (artículos 16, 18; sin personalidad jurídica) Ley Especial sobre el Régimen del distrito Metropolitano de Caracas, Gaceta Oficial N° 36906 del 08-03-2000, con personalidad jurídica)

Fuente: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Elaboración propia.

Cuadro N° 3
Competencias del Poder Público
(Título IV-Capítulo II, III y IV)

PODER PÚBLICO NACIONAL

(Capítulo II)

Artículos 156 (competencias/ Aparte 16: Ley que establezca un sistema de asignaciones económicas especiales para estados con minas e hidrocarburos); 157 (transferencia de competencias a Estados y Municipios) y 158 (objeto de la descentralización como política nacional)

1/ LODDTCP (Gaceta Oficial 4153 del 28-12-1989)

2/ LAEE (Gaceta Oficial No. 37086 del 27-11-2000)

PODER PÚBLICO ESTADAL

(Capítulo III)

Artículos 159, 160, 161, 162, 163, 164 (competencias exclusivas / disposición transitoria XIII), artículo 165 (competencias concurrentes), 166 y 167 (ingresos/situado-disposición transitoria X/fondo de compensación interterritorial).

También se aplica a los estados la norma del artículo 184.

Disposición Transitoria VI, sobre una ley que desarrolle la Hacienda Pública Estatal, la cual-a diciembre de 2005-no ha sido publicada en Gaceta Oficial.

PODER PÚBLICO MUNICIPAL

(Capítulo IV)

Artículos 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178 (competencias), 179 (ingresos), 180 (potestad tributaria), 181, 182, 183 (limitaciones a la potestad tributaria) y 184 (descentralización y transferencia de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados para que éstos los gestionen). También se aplica a los Municipios la norma del artículo 165.

Disposiciones Transitorias IV, 7 y XIV referidas a una nueva ley que desarrolle los principios del régimen municipal.

LORM (Gaceta Oficial N° 4409, extraordinario, del 15-06-1989)

CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO

(Capítulo V)

Artículo 185: Consejo Federal de Gobierno, como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencias de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Crea el Fondo de Compensación Interterritorial. Remite a una ley, la cual a diciembre de 2005- no ha sido publicada en Gaceta.

Artículos 45 y 49 del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación con relación al Plan Nacional

Fuente: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Elaboración propia.

1/ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

2/ Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de las Minas e Hidrocarburos.

2.5 El Traslado de Competencias: la distinción entre concurrentes y exclusivas.

El reconocimiento de la federación, ahora con carácter descentralizado, lo que implica avanzar de formas centralizadas a la descentralización, requiere de una estrategia financiera, derivada de una política de Estado, ausente en los noventa, presente en el texto constitucional, pero aún sin desarrollo práctico.

En este escenario, los primeros gobernadores electos se encontraron desorientados ante el maremagno de ejecuciones, información y conflictos planteados por diferentes organismos públicos, especialmente los nacionales, imbuidos en una cultura de ineficacia, caracterizada entre otras, por la desinformación o por la deficiente información y ejecutorias, realizadas al ritmo y parecer pautados desde el nivel central de gobierno.

Ello obligó a esos gobernadores, a enfrentar una situación que conspiraba contra el desarrollo de su gestión, y en algunos casos significó asumir el impulso del establecimiento de nuevos sistemas de gestión, produciéndose cambios en las reglas de juego, lo que permitió al gobernante regional un mejor manejo de información confiable y oportuna de manera sistemática y periódica, logrando así un sistema estratégico mas funcional; con recurso humano, instancias estructuradas, métodos, herramientas y capacidad de gestión.

Así, se pudo alcanzar mejores condiciones para la negociación con el poder central, lo que significó en algún momento establecer condiciones para la designación de directores de organismos nacionales en el territorio estatal (Mascareño, 1996).

Por supuesto, no todos los gobernadores alcanzaron buenos niveles de gerencia que les permitiera el desarrollo de una gestión exitosa, observándose un desarrollo desigual de las entidades regionales, determinado por esa desigualdad de las gestiones estatales, pero también por la desigualdad y capacidades de las regiones, lo que en algún momento influyó en la reforma de la Ley para el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

Para que la descentralización signifique fortalecimiento del Estado Federal descentralizado, previsto en la actual constitución, se requiere de entidades federales y locales fuertes, que puedan asumir con suficiente grado de certeza, la autonomía que se consagra en el texto constitucional; de allí nuestra preocupación en el proceso legislativo de desarrollo y aplicación de la Constitución en materia de descentralización, lo que se ha caracterizado por dificultar el financiamiento de la descentralización, con la inclusión de

mecanismos centralistas, amparados en un concepto erróneo, de la necesaria coordinación establecida como principio en la constitución, para el tratamiento de materias de competencias concurrentes (artículo 165). Esto nos hace recordar, la conjugación de verbos del Estado, planteada por Pedro J. Farías; cuando se trata de la auténtica estructura federal, en el sentido de coordinar sin especular, controlar sin anular, promover sin marginar, ayudar sin presionar; a lo que pudiéramos agregar como corolario: coordinar y colaborar; sin asfixiar (Colomer V., 1995:86).

En nuestro caso, como la descentralización territorial, es decir, la que supone la transferencia de competencias del ente territorial mayor a los entes locales, opera en un sistema federal, en cuanto se reconoce cierta autonomía política a las regiones, ella supone una ampliación de los poderes del estado que se han asignando a las regiones, porque al transferirse la competencia y tener éstos potestades legislativas de las materias que les corresponde desarrollar, su regulación, escapa en principio, del poder regulador del Poder Nacional, salvo las ingerencias que a través de los poderes de coordinación, ésta pueda realizar.

Entonces, en materia de asignación de competencias, las constitucionalmente atribuidas a los estados, deben entenderse como parte de la organización federada, pero las que posteriormente se asignen y que originalmente pertenecen al Poder Nacional, estarían enmarcadas dentro del proceso descentralizador.

Esta diferencia marca un cambio sustancial en la naturaleza jurídica de ciertas competencias estatales, nos referimos a las que le habían sido transferidas a los estados conforme a la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público, que les habían sido asignadas mediante una descentralización administrativa territorial, prevista en el artículo 137 de la constitución de 1961, pero que hoy son competencias originarias y exclusivas de los Estados.

Veamos entonces cuál es el régimen de competencias actual en Venezuela.

2.5.1 Competencias.

El reparto de competencias en la constitución, se desarrolla con arreglo a la determinación de las tareas exclusivas de cada uno de los tres niveles político territoriales que responden, de una parte, a la autonomía política, que presupuesta el Estado federal y de

la otra, se trata de competencias netamente administrativas, que de no existir una autonomía política, operarían como una especie de descentralización constitucional.

Del primer tipo, es decir, que atañen a la autonomía política, podemos mencionar:

Las previstas para el órgano legislativo estatal en el artículo 162, conforme a la cual les corresponde:

- ♦ Dictar su constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la constitución. (Excepto el Legislativo Estatal),
- ♦ La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división política territorial conforme a esta constitución y a la ley. Cabe destacar que esta competencia está, al igual que estaba en la constitución de 1961 (artículo 26), sujeta a las leyes orgánicas nacionales que para desarrollar los principios constitucionales dicte la Asamblea Nacional. Sin embargo, se limita especialmente esta competencia en la constitución de 1999 cuando se dispone que los órganos legislativos de los estados procedan a ejercer esta competencia de acuerdo a la legislación que deberá dictar la Asamblea Nacional dentro del primer año de su instalación (Disposición Transitoria Cuarta).
- ♦ Legislar sobre las materias de competencia estatal.
- ♦ Sancionar la Ley de Presupuesto del estado.
- ♦ La administración de sus bienes y la inversión y la administración de sus recursos, incluso los provenientes de transferencias, subvenciones, o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.

La legislación sigue siendo en efecto, la materia esencial de los órganos legislativos de los Estados. Para ello corresponde determinar el ámbito de sus competencias, pues será en este aspecto que los Consejos Legislativos deberán desarrollar su actividad normativa.

Por lo que se refiere a las competencias exclusivas de los Estados, al artículo 164 dispone las siguientes:

- ♦ La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios; según las disposiciones de las leyes estatales y nacionales.
- ♦ El régimen y aprovechamientos de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
- ♦ La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas; a la competencia municipal conforme a la legislación nacional aplicable.

- ♦ La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas fiscales.
- ♦ La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.
- ♦ La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales;
- ♦ La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
- ♦ Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal.

En relación a la competencia exclusiva de los Estados, debe tenerse presente que se han consagrado aquellas que le habían sido transferidas por la Ley de Descentralización, con la diferencia, de que sólo respecto del papel sellado, timbres y estampillas se ha previsto la transitoriedad que contemplaba la Ley de Descentralización, en el sentido de que hasta tanto los Estados no la asuman por Ley Estatal, se mantendrá el régimen vigente (Disposición Transitoria Décimo Tercera de la Constitución).

Una primera conclusión importante es la que el resto de las competencias habrían pasado al ámbito estatal “*ope legis*”. Esto puede resultar inconveniente, desde que se crearía un vacío mientras los estados las regulan.

Otro aspecto que merece la pena comentar es lo relativo al Puerto Marítimo y Aeropuerto de la Guaira²⁵ que siguen en manos del Poder Nacional, cuando constitucionalmente ya estarían en el ámbito estatal. Dos posibles explicaciones: ¿Hay una especie de delegación tácita? ¿O se mantiene vigente, por no ser totalmente compatible con el parágrafo único del artículo 11 de la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público?; este último aunque de poca sustentación jurídica, pero si de mucha utilidad práctica, parece resolver esta situación.

En todo caso, antes como ahora, son competencias cuya titularidad corresponde a los Estados, por ello las regulaciones dictadas bajo la Constitución del 61 no decaen, pues se habían dictado sobre la base de ser competencias exclusivas de los Estados adquiridas mediante la descentralización territorial.

²⁵. Ubicados en el Estado Vargas. Constituyen el primer puerto y aeropuerto de Venezuela; la puerta de entrada al país y Suramérica.

Ahora, al ser competencias igualmente de su titularidad, la legislación producida debe entenderse vigente, pues este ordenamiento en nada contradice la nueva Carta Fundamental.

Así en este caso, tiene aplicación la cláusula derogatoria única que dispone que “Queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el 23 de Enero de 1961. **El resto del ordenamiento jurídico se mantendrá en vigencia en todo lo que no contradiga esta Constitución**”.

Puede sin embargo ocurrir, que estas legislaciones deban ser adaptadas a las otras nuevas competencias de los Estados, y lo más importante, a los límites que deriven de los mecanismos de coordinación del Poder Nacional ahora previstos.

Bajo la Constitución del 61 además de las competencias exclusivas encontrábamos otras que alguna doctrina denominaba compartidas. Estas eran, las que en una determinada materia, ejecutaban tanto el Poder Nacional como los estados y municipios, pero de forma algo distinta, porque al primero se le reservaba la determinación del régimen general (V.gr. Salud, Urbanismo).

Luego, encontrábamos las concurrentes que se ejercían indistintamente por los tres niveles y se encontraban definidas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público. Esta categoría se elaboró a partir de las materias asignadas al Estado en forma genérica. (Artículo 4 V.gr., protección de la familia y el menor, cultura, deporte y recreación, formación de recursos humanos, etc.).

Hoy bajo la Constitución del 99, todas las demás competencias no exclusivas de los tres niveles, **son compartidas**, bien porque expresamente se reserva al Poder Nacional el régimen general, como por ejemplo, en la prestación de servicios domiciliarios, o bien, porque en las de índole concurrente, debido a una nueva norma general, traída del constitucionalismo español y conforme a la cual corresponde al Poder Nacional dictar las leyes de base y a los estados tan sólo las de desarrollo de esas materias.(artículo 165).

En España existe abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional delineando los ámbitos de acción de cada uno en esta materia, y precisando que no puede a través de las leyes de base, vaciarse de contenido las competencias regionales, pero indudablemente, que este es un asunto que deberá determinarse caso a caso y que dependerá del criterio político de la Sala Constitucional.

2.5.2. Transferencia de Competencias y de Servicios.

Este es otro concepto, al que hay que hacer distinción, porque a él se refiere la Constitución de 1999; en algunos casos, sin la necesaria precisión técnica. La Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público nos permite entender claramente la diferencia, porque ella distinguía la transferencia de competencias (descentralización territorial, artículo 11); de la transferencia de servicios (en materias concurrentes, artículo 4 y siguientes).

La competencia se define como la potestad o posibilidad legal de actuar en una materia; el servicio está referido a los elementos materiales necesarios para cumplir la competencia, específicamente: bienes, recursos económicos, personal. La Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público, establecía un mecanismo de convenios para lograr la transferencia de esos recursos (servicios) del Poder Nacional a los Estados en aquellas materias en que éstos eran igualmente competentes, por ser tales competencias concurrentes.

La Constitución del 99 mantiene esta idea de transferir competencias del Poder Nacional a los Estados; pero refuerza la importancia de que ésta efectivamente se produzca además, respecto de los municipios y las comunidades y grupos vecinales organizados (artículo 184).

Puede entonces hablarse de distintos procesos de descentralización en distintos ámbitos administrativos: (I) Así por una parte se concibe, una descentralización administrativa mediante la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, y (II) de los Estados hacia los Municipios, y además (III) desde éstos hacia la comunidad organizada.

Pero al mismo tiempo, la descentralización comprende-como hemos acotado-no sólo la transferencia de competencias, sino también la transferencia de servicios, en este último caso ya existe la competencia y solo se transfiere en sentido material; esto es los bienes, los recursos y el personal.

La Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público estableció un procedimiento para la transferencia de servicios que al momento de promulgarse la Ley estaban siendo prestados por el Poder Nacional y que correspondían a las materias concurrentes (v.gr. deporte, salud, educación); procedimiento que estaba basado en la suscripción de convenios entre los órganos nacionales y estatales. Nada se

previó para los servicios en las competencias exclusivas transferidas, en algunos casos se impuso la aplicación analógica de los convenios.

Todas estas normas de la Ley de Descentralización, respecto de la transferencia de servicios, en el área de las competencias concurrentes, deben entenderse vigentes, pues en nada contradicen el régimen actual, obviamente, haciendo las adaptaciones necesarias a las nuevas organizaciones existentes.

También corresponderá al ordenamiento jurídico estatal, la regulación de los mecanismos de descentralización de sus competencias; es decir, de transferencia de competencias exclusivas de los Estados hacia los Municipios así como de los servicios en materias concurrentes con éstos (artículo 165).

2.5.3 El régimen de competencias en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Tal como lo sostiene Knoop (1994), un aspecto crítico del proceso descentralizador venezolano es precisamente la debilidad del sistema municipal. Por un lado existe, una definición poco precisa de lo que se entiende por “autonomía” en el ámbito municipal. Según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los municipios podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Por el otro, en esta Ley se observa una ausencia casi completa de la materia municipal (sólo se regula el aumento del Situado). No se utilizó un enfoque de carácter integral, que sentara las bases para una reforma comprehensiva del sistema de distribución de competencias y relaciones intergubernamentales. Esta ausencia, en el sistema municipal, se evidencia en la definición de aquellas competencias propias, a las que se le agregaron algunas competencias en donde los municipios pueden “cooperar”, lo que produjo un aumento de la superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno. A pesar de las deficiencias señaladas, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, del 15 de junio de 1989, fue el instrumento legal que conjuntamente con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (aún vigente) sirvió para impulsar y desarrollar por mas de una década el proceso de descentralización política en Venezuela; siendo derogada y suplantada por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, a partir del 08 de junio de 2005, fecha de publicación en Gaceta Oficial de la República.

2.5.4 El Principio de Coordinación en el Régimen de Competencias.

Este principio de coordinación se encamina a lograr un accionar ordenado por parte de todos los agentes a los que corresponde actuar en el ámbito del Estado. En los casos de un Estado federal los mecanismos deben salvaguardar la autonomía de las regiones, de manera que la coordinación debe establecerse respetando el ejercicio del poder político que corresponde a los Estados, y pasan todos los niveles, incluido el Nacional, a ser un ente coordinado. Sin embargo, en un Estado de Descentralización, o en el que la región se convierta en una estructura mas administrativa que de autonomía, la coordinación puede establecerse de manera mas rigurosa, en el sentido de que el Poder Nacional es el ente coordinador y ella debe dirigirse, por tanto a garantizar el cumplimiento de las políticas que este fije.

Aunque Venezuela sea un Estado Federal, es lo cierto, que los mecanismos de coordinación merman en mucho la autonomía de las regiones. Este principio, que ahora se requiere mucho más dado al esquema más descentralizador y menos federal del Estado, se ve plasmado en las siguientes normas constitucionales:

- 1.- La que crea el Consejo de Planificación y Coordinación de las Políticas Públicas.
- 2.- La que crea el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185).
- 3.- En cuanto a las competencias: las que reservan al Poder Nacional el régimen servicios domiciliarios, la policía, la administración de tierras baldías, la recaudación de ramos tributarios, los límites a la potestad tributaria.
- 4.- En cuanto a las competencias, también: la potestad de dictar leyes en materia de competencias concurrentes.
- 5.- Finalmente las relativas a los ingresos, que se concretan en la previsión constitucional del FIDES (Fondo Intergubernamental para la Descentralización) y del FEM (Fondo de Estabilización Macroeconómica), en ambos casos, estableciendo la coordinación de los recursos a cargo del Poder Nacional. Hasta en el Situado se prevé que la ley establecerá los principios, normas y procedimientos que tiendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos (artículo 167, numeral 4°).

2.5.5 El Consejo Federal de Gobierno y el Traslado de Competencias.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se incorpora al conjunto de órganos que forman parte de la Administración Pública, un órgano de planificación y coordinación el cual ha sido llamado: “Consejo Federal de Gobierno”. Este órgano de rango constitucional estará integrado a la estructura organizativa de la Administración Pública a nivel Nacional y tendrá como objetivo principal *“la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios”*.

De esta forma, del estudio del mecanismo constitucional, se desprende que su misión principal, será la de dirigir el proceso de descentralización territorial previsto constitucionalmente en el artículo 157, a través de la planificación y coordinación de los mecanismos de transferencia de competencias del Poder Público Nacional, a favor de los Estados y Municipios.

El Consejo Federal de Gobierno será un órgano colegiado, tal y como lo dispone el artículo 185 constitucional, integrado por:

- El Vicepresidente Ejecutivo, quien lo presidirá.
- Los Ministros,
- Los Gobernadores.
- Un alcalde por cada estado y
- Representantes de la sociedad civil organizada.

Contará además, para el alcance de sus objetivos, con un patrimonio autónomo, afectado al cumplimiento de acciones con miras al desarrollo de las unidades político territoriales, y cuya administración deberá ser objeto de regulación legislativa.

Si bien, no es la primera vez que en la historia constitucional venezolana se prevé el funcionamiento, dentro de la rama ejecutiva, de Consejos de Gobierno o Consejos Federales, los mismos no se asemejan funcionalmente al Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución de 1999, cuya misión ha sido claramente especificada por el texto constitucional.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una secretaría integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, tres gobernadores y tres alcaldes. La Constitución dispone que la coordinación y la planificación del proceso de descentralización territorial sean las funciones de este Consejo. La función de coordinación es uno de los principales rectores de

toda organización administrativa, mediante la cual se persigue conjugar diversas actividades para el logro de una misma finalidad, evitando la duplicación de esfuerzos y las acciones divergentes, e incluso las contradictorias.

Cuando nos referimos a órganos que no pertenecen al mismo ramo de la Administración y entre los cuales no existe una relación de jerarquía, como lo es el caso de los entes políticos territoriales entre sí; la coordinación se presenta como un principio de organización indispensable para alcanzar la armonía en la actuación administrativa.

La planificación es la técnica instrumental y operativa que indica el proceso idóneo que debe seguirse respecto de acciones futuras orientadas a la concreción de objetivos por medios óptimos. En este sentido, la función de planificación, dentro del Consejo Federal de Gobierno viene a ser una consecuencia de la función de coordinación, a la cual hicimos referencia anteriormente.

Será de la competencia del Consejo Federal de Gobierno elaborar los proyectos y planes en base a los cuales deberá operar la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios dentro de la política para el proceso de descentralización territorial. Los mismos deberán respetar los principios de racionalidad, unidad, universalidad, previsión, continuidad e inherencia.

Por último y como ya señaláramos, los Estados y Municipios deberán ejercer sus facultades de programación, planificación y ordenación de las actividades o servicios de las competencias transferidas en el marco de las previsiones de los planes elaborados por el Consejo Federal de Gobierno.

2.6 Aspectos Normativos del proceso de Descentralización y Desarrollo Regional sustentable en Venezuela.

A continuación se mencionan las leyes que impulsan el proceso de descentralización y el desarrollo regional sustentable, atendiendo al siguiente orden:

- 1.- Constitución de la República de Venezuela, año 1961, derogada por la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- 2.- Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Presidente de la República Carlos Andrés Pérez el 13 de Abril de 1989.

3.- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial N° 38204 del 08 de junio de 2005) sancionada el 17 de mayo de 2005 por los diputados de la Comisión Mixta del Poder Público Municipal de la Asamblea Nacional; existe con posterioridad, una reforma a esta ley, con fecha de publicación 02 de diciembre de 2005 en Gaceta Oficial de la República N° 38327, cuyo texto sancionado estuvo a cargo de los diputados de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional bajo el nombre de Ley de Reforma Parcial a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; en todo caso esta ley deroga la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sancionada por el Congreso Nacional de la República de Venezuela el 14 de junio de 1989 y publicada en Gaceta Oficial el 15 de junio del mismo año.

4- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, firmada por el Presidente del Congreso Nacional y promulgada por el Presidente de la República el 28 de Diciembre de 1989. En proceso de Reforma por la Asamblea Nacional, la ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sancionada en segunda discusión el 22 de julio de 2003, quedando pendiente su promulgación en Gaceta Oficial de la República para que pueda entrar en vigencia. En consecuencia, se mantiene en vigencia la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989), por cuanto sólo se prevé la modificación de los artículos 14 y 15 de la misma.

5- Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, sobre las transferencias de servicios y competencias a los Estados y los Acuerdos Previos a las Transferencia de Servicios y la Cogestión, dictado por el Presidente de la República Ramón J. Velásquez, el 18 de noviembre de 1993.

6- Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) creado por Decreto-ley N° 3265 del 25 de noviembre de 1993 y derogado por la Ley que creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, sancionada por el Congreso Nacional el 05 de noviembre de 1996, la publicación se hizo en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5132 del 03 de enero de 1997. Reforma aprobada en primera discusión el 12 de septiembre de 2001, cuyo objeto es desarrollar el proceso de descentralización mediante la aprobación de diversos instrumentos legales conjuntamente con los ya existentes: 1.1) Ley de Hacienda Pública Estatal; 1.2) Ley de Creación del Fondo de Compensación Interterritorial y 1.3) Ley que crea el Consejo Federal de Gobierno.

De la misma forma se detallan las Leyes vigentes y aquellas otras (o proyectos de ley) que reposan en el parlamento para su aprobación o pendientes de publicación en Gaceta Oficial de la República (aún no vigentes), identificadas con las unidades de análisis del proceso de descentralización, desarrollo regional sustentable y democracia participativa. Al respecto se muestran los cuadros contentivos de la información de cada Comisión Permanente, que ha tenido la responsabilidad del análisis y discusión de los proyectos de ley, nombre del instrumento legal, estado de situación y objeto; información que se describe en los cuadros: N° 1, Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional, N° 2: Comisión Permanente de Finanzas, N° 3: Comisión Permanente de Desarrollo Económico y cuadro N° 4: Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial. (Apéndice N° 6)

De la información contenida en los cuadros N° 1 al 4, con base a las leyes en vigor o en proceso de sanción por parte de las comisiones respectivas de la Asamblea Nacional, identificadas a su vez con las acciones que adelanta el componente legislativo, para dar respuesta a la descentralización, como política de Estado, revela que, el instrumento fundamental que rige el proceso de descentralización es la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, ley aprobada en 1989, quedando pendiente de publicación en Gaceta Oficial para su entrada en vigencia, la Reforma de los artículos 14 y 15 de esta ley; en igual situación se encuentran: La Ley del Consejo Federal de Gobierno y la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal. En materia de desarrollo regional sustentable, está pendiente de reforma, la Ley Orgánica para la Conservación Ambiental; y en democracia participativa, está a la expectativa de segunda discusión, la Ley de Participación Ciudadana, desde el 29 de noviembre de 2001.

Como habíamos acotado antes, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público propone la modificación de los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; de la confrontación del contenido de dichos artículos (cuadro N° 5, del Apéndice 6) observamos que la Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, incorpora el 20% de la partida del Situado Municipal, establecida como límite de porcentaje para el mismo en la ley de 1989. En relación a la distribución del Situado Municipal hay modificaciones, ya que a partir de junio de 2005, rige lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

En cuanto al artículo 15, la Ley de Reforma considera la modificación en incorporar además de los Estados, a los Municipios, lo cual consideramos importante en cuanto al acceso más directo por parte de los gobiernos locales.

CAPÍTULO III.

EL ESCENARIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

3.1 Antecedentes.

En Venezuela la descentralización administrativa es un proceso que se ha venido haciendo y que ha alcanzado logros importantes; pero, ¿qué ha pasado con la descentralización fiscal?

El Federalismo fiscal- en lo que respecta al gasto público-supone, jurídicamente descentralización territorial y autonomía financiera. Su fin u objetivo es la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos dentro de las unidades descentralizadas territorialmente, bajo parámetros de equidad y justicia entre éstas y respecto al nivel central.

Por su parte jurídica, ya hemos dicho, que el federalismo comporta la existencia de varias personas, pero la parte crucial está definida en la autonomía financiera de los territorios. Esta autonomía va a estar determinada entonces, por los costes públicos de los servicios, por lo cual la hacienda autonómica dispondrá de autonomía “cuando puede decidir el nivel como la estructura de sus ingresos, lo que significa, en último término, que decide el patrón distributivo de los costes públicos entre la población”.²⁶

En el caso venezolano, un proceso de descentralización cuyo dinamismo queda supeditado a las negociaciones individuales entre el nivel central y los estados, tiende a desacelerarse cuando el nivel central, se aboca a resolver sus propios problemas fiscales, como sucedió en Venezuela durante buena parte de los ´90 (Rojas, 1997).

No cabe duda que la década del `90 ha sido un período de fuerte inestabilidad económica y política en Venezuela. Además de los vaivenes del precio internacional del petróleo, que ha oscilado entre coyunturas favorables, como la actual y la producida durante la guerra del Golfo Pérsico (1990-1991 y 1999) y otras desfavorables (1993-1994 y 1998), se suma un cuadro de reformas incompletas, luego de que en 1989 se iniciara el proceso de reforma y modernización de la economía nacional.

En 1989, cuando asumió la presidencia Carlos Andrés Pérez, se adoptó un programa de ajuste macroeconómico con apoyo de organismos financieros multilaterales, pero sin apoyo político. Tanto el programa económico como el gobierno llegaron a su fin mediante dos golpes de Estado en 1992. La profunda crisis política obligó a la renuncia presidencial a

²⁶.Es preciso acotar que en la financiación federal los costes, como cualquier financiación pública, son los primeros índices que se deben conocer, antes de conocer los ingresos (Cf. Sevilla Segura, José Víctor, 1991: pág. 104).

mediados de 1993 y a la instalación de un gobierno interino hasta que se realizaran elecciones en diciembre de ese mismo año.

La trayectoria accidentada del programa económico comenzado en 1989, significó el retardo de importantes reformas y contribuyó a que se avanzara poco en el proceso de modernización. Una de las áreas que sufrió un mayor retraso y cuya implementación final no ha privilegiado un enfoque más integral, fue la reforma fiscal y el consecuente retardo para el avance del proceso de descentralización, más allá de las ineficiencias propias de su diseño institucional.

3.2 La necesidad de una reforma fiscal.

Lamentablemente, la política fiscal en Venezuela ha sido mal llevada por muchos años. A lo largo de muchos períodos gubernamentales, uno y otro gobierno han tratado de implementar “paquetes económicos” que reactiven la economía venezolana, pero han fracasado, entre otras causas, al no poder controlar el gasto público y mucho menos han creado una cultura tributaria en ciudadanos y empresas venezolanas.

Durante la década de los setenta (período de bonanza petrolera) y hasta la llegada del viernes negro²⁷, la costumbre por parte de los gobiernos era tener un enorme gasto público producto de un abultado número de subsidios y regalías; y una política de endeudamiento demasiado arriesgada, y como los ingresos por concepto de exportaciones petroleras eran suficientes para cubrir el gasto público, realmente no se vio la necesidad de desarrollar una política económica y mucho menos una política tributaria eficiente y moderna adaptada a la realidad económica del país. La modernización llegó bastante tarde, hace apenas unos quince o veinte años los instrumentos fiscales eran pocos, mal implantados y difíciles de controlar, obteniéndose grandes pérdidas debido a los altos niveles de evasión fiscal que se presentaban.

Luego del viernes negro, y por razones que devienen básicamente de políticas económicas, que no han sido diseñadas para adaptarse a la realidad venezolana, la política

²⁷.Se conoce con el término de *viernes negro*, el viernes 18 de febrero de 1983, porque hasta ese día el dólar se cotizaba libremente a 4,30 por bolívar.

El domingo 20 de febrero el Presidente Luís Herrera Campíns dicta un decreto de suspensión de la venta de la divisa extranjera durante los días lunes 21 y martes 22: en éste último día se establece un control diferencial que permite el cambio de 4,30 bolívares por dólar sólo para los gastos corrientes, envíos a estudiantes del exterior, amortización de la deuda pública interna y la privada externa y para las operaciones de la industria petrolera, del hierro y otros renglones.

fiscal del país ha sido mal planteada y por ende mal ejecutada. Se ha intentado aplicar serias medidas en materia económica (como las que se plantearon en el segundo período de gobierno 1988-1993 del Presidente Carlos Andrés Pérez y que fueron entre otras, el catalizador de los sucesos ocurridos en Venezuela en febrero de 1989), que evidentemente han quedado sin efecto; ya sea por falta de continuidad en las políticas aplicadas, como también, por carecer de objetivos sólidos; como por ejemplo y en primer lugar, lograr la reducción del gasto público a través de la modernización y simplificación de la administración pública y la creación de un sistema tributario eficiente, a través del cual, se logre de manera firme y progresiva la diversificación económica que requiere Venezuela.

La presencia de controles excesivos, subsidios, el proteccionismo, el paternalismo estatal y el Estado empresario en la economía venezolana, ha conllevado altos grados de ineficiencia y un elevado coste a la sociedad, que es a la que se le ha “impuesto” pagar el endeudamiento, especialmente característico de la economía venezolana, entre 1974 y 1994, a través de una hiperinflación alimentada por un drástico y continuado deterioro del bolívar.²⁸

La estructura tributaria ha sido directamente influida en los distintos países por el proceso de evolución histórica y económica. A mediados del siglo XIX y bajo el imperio de las ideas liberales, los sistemas tributarios de los diversos países asumen determinadas características, con predominio de los impuestos de producto (reales), los cuales no consultan la capacidad tributaria del contribuyente.

En el ámbito fiscal, el programa económico aplicado a partir de 1989, contemplaba una reforma tributaria, dirigida a disminuir la dependencia excesiva de los ingresos fiscales provenientes del sector petrolero y aumentar la presión tributaria interna. La primera de las reformas se inició con la propuesta de una Administración para el Impuesto al Valor Agregado, que luego fuera asumiendo paulatinamente, el control del resto de los tributos que conformaban el sistema impositivo nacional para ese momento (Impuesto sobre la Renta, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre alcohol y cigarrillos e Impuesto a la Explotación de minas e hidrocarburos). A ellos se sumó, el programa de privatizaciones y otro tipo de medidas con impacto fiscal, como la eliminación de los controles de los precios y de las políticas de subsidios a la oferta. Otro tipo de reformas de

²⁸ .Es la moneda de curso legal de Venezuela. Establecida en 1879 como unidad monetaria, lleva el nombre en honor a Simón Bolívar, héroe de la independencia latinoamericana.

carácter más estructural, era la transformación del régimen de prestaciones sociales y la creación de un fondo para la estabilización macroeconómica.

Si bien la estructura tributaria comenzó a modificarse a partir de 1992, la presión tributaria interna no resulta suficiente para compensar la caída de los ingresos petroleros y el crecimiento nominal del gasto público (sumado al pago de intereses de la deuda pública). Lo anterior ha introducido un carácter cíclico y de desequilibrio estructural a la evolución de las finanzas públicas durante la década de los años 90. (Ver Cuadros Números 4 y 5).

Cuadro N° 4 Composición de los Ingresos y Gasto Público en Venezuela Período 1990-1998 (Como porcentaje del PIB)

GENERACION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1.- Ingresos Totales (corrientes)	22,6	22,8	17,2	16,5	15,4	15,9	20,2	23,1	16,5
Petroleros	18,7	18,3	11,7	9,9	8,6	7,5	11,9	13,3	6,2
No petroleros	3,9	4,4	5,4	6,6	6,8	8,4	8,3	9,8	10,3
Impuesto Sobre La Renta	1,5	1,2	1,5	2,2	2,2	2,2	1,9	2,0	2,7
Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor	0,0	0,0	0,0	0,6	2,0	3,4	3,8	4,3	4,3
Aduanas	1,5	1,9	2,0	2,2	1,6	1,5	1,4	1,6	2,0
Renta de licores	0,3	0,3	0,6	0,4	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Renta de cigarrillos	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2
Derivados del petróleo	0,3	0,3	0,7	0,7	0,4	0,3	0,4	1,0	0,8
Tasas	0,1	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3	0,4	0,3	0,1
De capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.- Gastos totales	22,1	20,7	18,9	17,4	19,9	18,7	18,1	20,3	19,7
a. Corrientes	17,7	15,0	14,3	13,1	16,0	13,9	14,2	14,8	13,9
Compra de bienes/ servicios	6,4	5,4	5,8	4,3	5,5	4,5	5,2	4,4	4,2
Remuneraciones	5,3	4,3	3,7	4,2	4,2	3,6	2,6	3,7	3,3
Intereses deuda pública	4,2	3,0	3,0	3,0	4,9	4,0	4,0	2,8	2,9
Transferencias Estados/municipios	1,8	2,3	1,8	1,6	1,4	1,8	2,4	3,9	3,5
Situado Constitucional	1,8	2,1	1,7	1,6	1,4	1,6	1,5	2,1	1,6
FIDES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7
otros aportes	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,9	1,4	1,2
b. De capital	4,4	5,7	4,6	4,3	3,9	4,8	3,9	5,5	5,8
Transferencias Estados/municipios	1,7	2,9	1,7	1,5	1,5	2,0	1,7	2,5	2,5
Situado Constitucional	1,7	2,9	1,7	1,3	1,2	1,6	1,5	2,1	1,6
Ley de Asignaciones Económicas Especiales.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Otros aportes	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,6
Otras transferencias de capital	2,7	2,8	2,9	2,8	2,4	2,8	2,2	3,0	3,3

Fuente: Banco Central de Venezuela. Elaboración propia

Cuadro N° 5: Medidas del déficit del Gobierno Central 1990-1998 (Como porcentaje del PIB).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Superávit/déficit corriente	3,9	5,3	1,5	2,1	0,4	0,0	4,5	6,2	0,6
Superávit/déficit primario	3,2	4,0	-0,6	0,5	-1,2	1,2	5,3	4,5	-0,8
Superávit/déficit no petrolero	-21,0	-19,3	-15,6	-12,8	-15,9	-11,8	-11,3	-11,4	-10,2
Superávit/déficit financiero	-2,4	-1,0	-3,9	-2,9	-7,3	-4,3	0,7	1,9	-4,0

Fuente: Banco Central de Venezuela. Elaboración propia.

A mediados de 1994, se estructuró un programa de reforma tributaria, dentro de un esfuerzo de modernización de las finanzas públicas, por el lado de los ingresos, que se denominó: “Sistema de Gestión y Control de las Finanzas Públicas” (conocido por sus siglas Proyecto SIGECOF), el cual fue estructurado con el apoyo del Banco Mundial, propiciando la actualización del marco legal y funcional de la Hacienda Pública Nacional, muchas de cuyas regulaciones se remontaban a veinte años de esta centuria. Dichas reformas, seguían la tendencia que en ese mismo sentido se habían generalizado en América Latina, como consecuencia de las crisis de deuda pública de la década de los ochenta, conjuntamente con los programas de reforma de Estado y de ajuste fiscal, concebidas como posibles soluciones para la salida a la “crisis económica”.

En Venezuela estas reformas se dirigieron principalmente, a la introducción de ciertas innovaciones importantes en materia tributaria; como la simplificación de los tributos, el fortalecimiento del control fiscal y la creación de normas que hicieran más efectiva y productiva la carga fiscal.

Dentro del marco, así creado, también se consideró importante dotar al Estado venezolano de un servicio de formulación de políticas impositivas y administración tributaria, cuya finalidad consistiría en “reducir drásticamente los elevados índices de evasión fiscal y consolidar un sistema de finanzas públicas fundamentado básicamente en los impuestos derivados de la actividad productiva y menos dependiente del esquema rentista petrolero.” Ese cambio tan relevante se lograría a través de la creación del Servicio Nacional de Administración Tributaria (SENAT), el cual se crea como instituto autónomo sin personalidad jurídica, mediante decreto presidencial N° 2937 de esa misma fecha, publicado en la Gaceta Oficial N° 35216 del 21 de mayo de 1993. El 23 de marzo de 1994

el SENAT pasa a ser un servicio autónomo, sin personalidad jurídica según Gaceta Oficial N° 35427 del 23 de marzo de 1994. Esta dependencia sustituye a la Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda. El 10 de agosto de 1994 se fusionan, Aduanas de Venezuela, Servicio Autónomo (AVSA) y el Servicio Nacional de Administración Tributaria (SENAT), para dar paso a la creación del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), según Decreto Presidencial N° 310 de fecha 16 de agosto de 1994. Para normar el servicio, es decir, establecimiento de la organización, atribuciones y funciones, el Ministerio de Hacienda, publica la resolución N° 32 con fecha 24 de marzo de 1995, que establece el reglamento interno del SENIAT; posteriormente la resolución N° 32 fue reformada parcialmente en el año 2000, según publicación en Gaceta Oficial N° 36982 del 12 de febrero del mismo año, en el cual se cambió el nombre de la institución a Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, (con el que se le conoce hasta la fecha). Incluyendo la palabra “Aduanera”, se crearon las Intendencias Nacionales de Aduanas y Tributos, estableciendo sus atribuciones, entre otros.

Como punto adicional, consideramos necesario destacar, que conjuntamente con la creación del SENIAT, se adoptó un sistema de contribuyentes especiales, para atender y controlar a los contribuyentes de mayor significación fiscal. Se adopta así una estrategia, que ya había sido puesta en práctica en otros países de América Latina, como Argentina y Colombia, con estructuras socioeconómicas caracterizadas por la alta concentración de la riqueza en manos de unos pocos; posteriormente Ecuador, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Perú adoptaron esta modalidad. Se lograba de esta forma, el control de una parte importante de la recaudación mediante el uso de una menor cantidad de fondos, reorientando los recursos, siempre escasos de la administración hacia los contribuyentes con mayor potencial fiscal.

Con la promulgación de la Constitución de 1999, luego del particular proceso constituyente vivido en el país, el sistema tributario en Venezuela ocupa un lugar destacado en los presupuestos de la República. Toda vez que se adelanta una vez más, un proceso de reforma tributaria tendente a mejorar el sistema tributario venezolano, ya hemos estudiado parte del engranaje de leyes aprobadas, sancionadas o en discusión por la Asamblea Nacional propuestas a impulsar el proceso de descentralización política y desarrollar la descentralización fiscal en Venezuela, como la nueva Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal que introduce la participación, con fijación de tipos, por parte del nivel estatal; un

tipo de tributo hasta ahora inexistente en el derecho venezolano y del cual se tenía que disponer si queremos hablar de autonomía y corresponsabilidad fiscal, que la apertura descentralizante impone. Sólo queda pendiente la publicación de esta ley en Gaceta Oficial de la República para su puesta en práctica, que ya tiene una demora de un año, puesto que el artículo 87 eiusdem establecía la entrada en vigencia para el 01 de enero de 2005. Se estudia también, la aplicación de un nuevo y especial tributo al cual se le ha denominado “Monotributo”, que espera pechar los ingresos del sector de la economía informal, es decir, el comercio informal.

En el marco de estas reformas, el actual gobierno venezolano, según su propuesta económica propone una reducción del gasto público, y una modificación, al tratar de reducir el gasto corriente a través de reestructuraciones en todos los organismos oficiales, para hacerlos mas eficientes y menos costosos, y por su parte aumentar el gasto de capital para crear la infraestructura necesaria para la reactivación económica.

Esto luce muy bien en papel, pero ha sido un factor común, observar excelentes propuestas económicas por parte de los distintos gobiernos venezolanos, que luego se pierden en la intrincada e ineficiente red burocrática, o simplemente no son capaces de cumplir las metas trazadas. En otras ocasiones, y debido a la gran dependencia de las exportaciones petroleras, los planes se ven afectados por variaciones en los precios del petróleo, e incluso, por crisis ocurridas en otros países que crean un efecto dominó, afectando siempre las economías más vulnerables.

3.2.1 El Presupuesto Público de Venezuela: Ingresos Vs. Gastos.

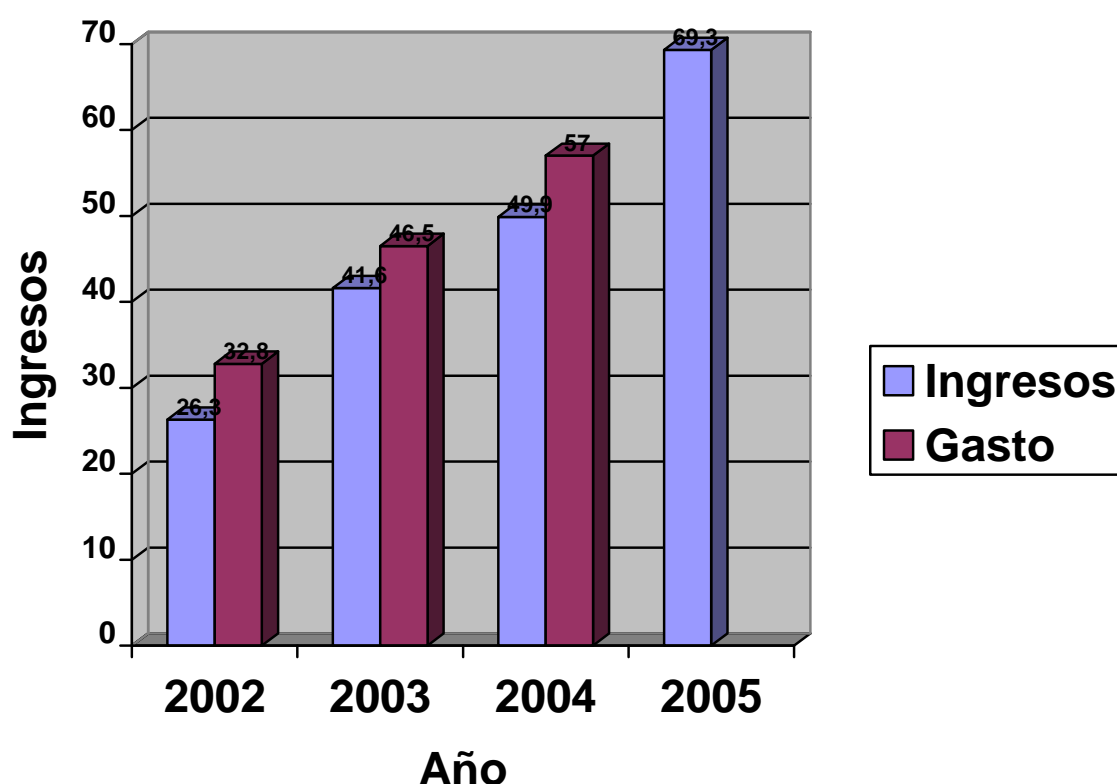
La Ley de Presupuesto de 2005 alcanza un monto de 69,3 billones de bolívares²⁹, con una inflación estimada de 15%, déficit fiscal de 1,8 puntos de producto interno bruto, crecimiento de 5% del PIB y un servicio de deuda de 8,3 billones de bolívares.

Para financiarlo, el aporte tributario se calculó en 25,1 billones de bolívares, los ingresos petroleros se estimaron en 26,2 billones de bolívares, 3,0 billones en ganancias cambiarias

²⁹ .1€ equivale a 2694 bolívares (cambio oficial actualizado al 24 de octubre de 2006).

(Utilidades netas semestrales del Banco Central de Venezuela e Impuesto al Débito Bancario³⁰) y endeudamiento, por el orden de los 14,8 billones de bolívares.

Gráfico N° 1
INGRESOS Vs. GASTO



Fuente: Leyes de Presupuesto de Venezuela 2002-2005. Elaboración propia.

Se proponen nuevos gastos de naturaleza permanente, financiados con ingresos provenientes, de una producción petrolera virtual; con devaluación de la moneda, emisión de deuda, ganancias cambiarias y revaluación del oro.

³⁰ .De ser un impuesto que se aplicaba a través de Decreto Presidencial por un período máximo de un año; pasó a ser una fuente permanente de ingresos fiscales para el país a través de la publicación en Gaceta Oficial de la República N° 37650 del 14 de marzo de 2003 de la Ley Que Establece El Impuesto Al Débito Bancario.

Una de las principales objeciones realizadas al presupuesto del año 2005, es el establecimiento de un precio petrolero de 23 dólares y una producción de 3,0 millones de barriles diarios, aún cuando especialistas nacionales e internacionales consideran que para el 2005 el precio podría oscilar alrededor de 30 dólares por barril, a la vez que reportan una producción diaria de 2,5 millones de barriles para Venezuela.

La subestimación deliberada del precio promedio del barril de petróleo³¹, puede conducir, en el transcurso del año fiscal 2005, a manejar dos presupuestos, uno, el aprobado por la Asamblea Nacional en diciembre de 2004, y otro, constituido por créditos adicionales, financiados por utilidades cambiarias semestrales e ingresos petroleros extraordinarios, tal como ocurrió durante el año fiscal 2004, donde el presupuesto inicial obtuvo un incremento de casi 9 billones de bolívares.

La aprobación del Impuesto al Débito Cambiario como recurso permanente, y como medida para sustentar la política de gastos del gobierno, es considerada regresiva y perniciosa para la población.

Los ingresos corrientes, están por el orden de 51 billones de bolívares y el gasto está cerca de los 70 billones, lo cual indica un déficit cercano a 19 billones de bolívares, que el gobierno deberá sufragar con utilidades cambiarias, impuesto al débito bancario y endeudamiento (Ver Cuadro N° 6).

Se aprobaron asignaciones a dos (2) nuevos ministerios como son: el Ministerio de Alimentación y el Ministerio de Economía Popular, para transferirles funciones que venían realizando otros ministerios, además de la creación de tres ministerios de estado, a saber: Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES), Cultura, y Vivienda. Esta situación conlleva a desvirtuar los principios básicos del Presupuesto Público, tales como eficiencia, racionalización y calidad en la ejecución del gasto; ya que la apertura de todos estos ministerios, no se da, por la creación de nuevas áreas o materias en lo económico, social o cultural; sino que nacen como especie de subministerios dentro de los ministerios que llevan años ejecutando las funciones que les son asignadas; por ejemplo, se crea el Ministerio de la Cultura cuando ya existe el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; la pregunta obligada es quien de los dos ministerios manejará el presupuesto asignado para la Cultura? o es que habrá dos presupuestos asignados a un mismo fin? . Lo cierto del caso es que, sin duda, lo que si habrá es un aumento de la burocracia, ya que los “nuevos”

³¹. Más adelante se señalan las diferencias entre precios estimado y observado por barril de petróleo.

ministerios necesitan de personal para llevar a cabo sus funciones; lo que a la vez redundará en un aumento del gasto público.

La partida prevista y administrada por el Ministerio de Finanzas, para las misiones, denominada “Programa Social Especial”³², se estimó en 1,3 billones de bolívares.

Se calculó el presupuesto, estimando una devaluación del bolívar de un 12% ¿Quiénes se beneficiarán de la devaluación de la moneda?, Se estima que sea especialmente el Gobierno Nacional, por cuanto obtendrá más bolívares por los ingresos petroleros y utilidades cambiarias, para continuar financiando su presupuesto de gastos.

En este sentido, observamos, como la propuesta inicial del gobierno actual de reducción del gasto público, se queda nuevamente plasmada en una teoría lejos de ser llevada a la práctica, toda vez que el Ejecutivo Nacional continúa con el criterio de mantener una política expansiva del gasto público, financiada, además de la política de devaluación, con una política de ingresos, basada en utilidades cambiarias y en la creación de nuevos impuestos en detrimento de la población venezolana; más aún por cuanto no se concibe que Venezuela con la cuantía de los ingresos petroleros que está percibiendo especialmente desde el año 2003; los cuales pueden considerarse como históricos y sin precedentes, y aun así se siga pechando duramente a la clase trabajadora en detrimento de su poder adquisitivo y por ende de la calidad de vida de la población venezolana en general.

**Cuadro N° 6: Déficit Fiscal
2004 – 2005
(En Millones de Bolívares)**

Conceptos	Año 2004	Año 2005
Ingresos Totales	31.394.357	54.558.076
Gastos Totales	43.334.743	63.246.396
Endeudamiento	18.556.526	14.768.446

Fuente: Leyes de Presupuesto 2004- 2005. Elaboración propia.

³² .Partida presupuestaria manejada por el Ministerio de Finanzas para subvencionar las “misiones” (políticas sociales del “proceso” bolivariano del gobierno de Chávez) y de las cuales; según informe de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo no ofrece información sobre sus objetivos específicos, tal y como lo establece la Constitución.

3.2.2 La descentralización ante un contexto adverso.

En Venezuela, la descentralización ha dependido básicamente de las negociaciones entre el nivel central y los estados. El desequilibrio político y el déficit fiscal, que castigó fuertemente la economía del país para los años en que se iniciaba el proceso descentralizador, trajeron como consecuencia, un retraso en la evolución del mismo, ya que, como es lógico, el nivel central intentaba dar solución a sus “propios” problemas. No obstante, ha habido avances significativos como la transferencia de ciertas responsabilidades y recursos del presupuesto central, al tratarse de competencias concurrentes. Debido a la configuración del Situado, la asignación de los ingresos para los gobiernos subnacionales, está muy bien definida, mientras que las asignaciones de gastos carecen de un cronograma preciso. Por lo tanto, el gobierno central, se desprende de los ingresos para el Situado, pero sus gastos siguen siendo relativamente los mismos; desequilibrio que tiende a retroalimentar el déficit del gobierno central, sin contar el aumento del gasto que supone la provisión de servicios por parte de los estados descentralizados, en el caso de una determinada competencia concurrente.

El retraso de una reforma fiscal de carácter integral se constituyó en un fuerte condicionante para el avance de la descentralización³³. El logro de unas cuentas fiscales equilibradas y estables requiere de una reforma fiscal integral, que no sólo modifique la estructura y administración tributaria y mejore su eficiencia, sino que también reestructure el gasto y eleve sustancialmente su calidad. La descentralización tiene mucho que hacer para lograr estos objetivos, a la vez que, dichas reformas suponen una condición efectiva para un avance significativo del proceso.

³³ Sólo hacia fines de 1993, durante el gobierno de transición de Ramón J. Velásquez, se trató de ganar terreno en el cronograma de las reformas contempladas originalmente en el plan económico de 1989. Se aprobó la Ley del Impuesto al Valor Agregado (o Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor); el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y la Ley General de Bancos (tras cuatro años de liberalización financiera). Los acontecimientos políticos y el manejo macroeconómico durante los '90 configuraron un escenario de fuerte inestabilidad e incertidumbre, que llevaron al país en 1994 a padecer la crisis financiera más grave de la historia. Tras superarla, el gobierno de Rafael Caldera retomó algunas reformas pendientes como la modificación al régimen de prestaciones sociales realizada en 1996. .

3.3 Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en Venezuela.

Dada la importancia que dentro de los ingresos públicos, tienen los recursos provenientes del petróleo, en Venezuela se observa una importante inclinación a favor del gobierno central en la distribución intergubernamental de las fuentes de financiamiento. En él se concentran las fuentes de mayor potencial recaudatorio, incluyendo el Impuesto sobre la Renta que se extrae de la actividad petrolera desarrollada por Petróleos de Venezuela (PDVSA). A partir de allí, una vez recaudados los ingresos nacionales, opera un mecanismo de distribución de acuerdo con una fórmula que asigna recursos per cápita iguales a todos los estados. Ésta es una disposición Constitucional y de ahí su nombre: Situado Constitucional.

La acumulación de recursos depende del gobierno central, pero las participaciones específicas de cada estado, no tienen ninguna relación con el esfuerzo recaudatorio. De esta forma, las finanzas de las entidades federales y locales, han estado signadas por la distribución centralista de los recursos, mediante el Situado Constitucional. Es a partir de 1989, con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que se da un paso para superar el esquema coordinador de los recursos distribuidos, al derogar La Ley Orgánica de Coordinación de la inversión del Situado Constitucional, y establecer un esquema mas flexible. Pues tal como se señala en los trabajos de la COPRE³⁴, el esquema coordinador de esa ley sustraía de la jurisdicción de la entidad federal el 50% del Situado Constitucional, obligando a concertar su utilización con entes nacionales, la decisión acerca de los programas, dependía en la práctica de los entes nacionales (COPRE pp. 41-42).

Las recomendaciones de la COPRE estaban dirigidas, a la adopción de un esquema mixto, en el que el Estado suministrara los recursos financieros necesarios para impulsar el

³⁴. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. A pesar de la intención manifiesta de la COPRE desde sus inicios, de transformar los mecanismos electorales y ampliar la participación para incorporar los intereses plurales de partidos y movimientos minoritarios, así como su empeño en democratizar a los partidos políticos, su vida institucional culmina en febrero de 1999, sin haberse aprobado íntegramente “como cuerpo orgánico”, las reformas políticas consideradas urgentes en 1986 y destinadas a ser sancionadas expeditamente durante la Administración Lusinchi. La postergación sucesiva de las medidas reformistas consideradas urgentes (reforma de los partidos políticos, reforma del Poder Judicial, reforma Electoral, reforma de la Administración Central y descentralizada entre las propuestas más importantes) puso en evidencia la miopía de la dirigencia político-partidista y conllevaría el desplazamiento de la élite tradicional y a su sustitución por una nueva de “vocación popular”, que llevó al poder a Hugo Chávez Frías, quien decretaría la disolución de la COPRE, para abocarse a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

desarrollo, pero que permitiera, a cada entidad federal, el desarrollo de la explotación de actividades económicas, además de la creación de un sistema impositivo regional y local que complementara ese financiamiento. En este esquema, la coordinación de las actividades entre gobierno central y los estados, habría de realizarse, mediante la delimitación de sus competencias, instaurando mecanismos de planificación participativa (COPRE, 1989). La delimitación de competencias, es precisamente, la mayor debilidad del proceso de descentralización que ha vivido Venezuela; ella está ausente en el contenido de la Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación de Transferencias del Poder Público. La preocupación, en materia de recursos financieros, se centra, en la insuficiencia de los ingresos por tasas, los cuales no bastan para aumentar los ingresos internos de los Estados, a los fines de dotarlos, de la relativa autonomía financiera que requieren, para enfrentar los compromisos crecientes que les entrega el proceso de descentralización; ya que ellos, no son suficientes, para cubrir los gastos de mantenimiento de los servicios que los generan y sobre los cuales los estados deberán asumir responsabilidades. La transferencia de competencias y de servicios tiene sentido, sólo si está acompañada de instrumentos fiscales y financieros que permitan su ejercicio. El modelo que prevalece, de un fuerte acento distributivo, genera una carencia fiscal, que inhibe el desarrollo de las capacidades de gestión del gasto público regional; y así, ante las necesidades eventuales de nuevos recursos para las regiones, los estados, se verán obligados a reclamar recursos del gobierno central, lo que tiende a generar tensión intergubernamental. Por otra parte, mantener este modelo, multiplica los intentos del gobierno central de escamotear recursos para los estados, lo que permite el aumento del desorden administrativo y genera más roces intergubernamentales; por lo que se piensa en un modelo de corresponsabilidad fiscal (De la Cruz, 1992: 32-36), en el cual se inscribe la propuesta constitucional de crear la Hacienda Estatal, así como la instauración de un sistema de compensación, el cual se corresponde con el Fondo de Compensación Interterritorial, también previsto en la constitución.

Por su parte, considera Acedo Machado (1994: 86) que ese fondo, debe responder a los siguientes principios fundamentales:

- Autonomía en la asignación y gestión de los recursos; las gobernaciones y alcaldías deciden sobre cuales son los sectores prioritarios.
- Carácter compensatorio: mayor asignación para las regiones con mayores niveles de pobreza.

- Diligencia en los procedimientos administrativos: la estructura organizativa del fondo debe garantizar respuesta en tiempo real a las demandas de su entorno (eficiencia).

Con respecto a este fondo, creemos conveniente hacer referencia, a la experiencia del gobierno colombiano con el Fondo Nacional de Regalías; formado por los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios no productores, y a los municipios portuarios; y es administrado por la Comisión Nacional de Regalías, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, e integrada por gobernadores de departamentos, elegidos por gobernadores, que integran cada Consejo Regional de Planificación Económica y Social; por el Alcalde del Distrito Capital y por un alcalde de los municipios portuarios (Henaó Hidrón, 1998: 155-158). En nuestro caso, una integración de características similares, permitiría una mejor contribución para el desarrollo de la federación descentralizada que propugna la constitución venezolana.

Aún no ha sido creado ese fondo, pero su creación está prevista dentro de la Ley de Hacienda Pública Estatal, la cual, con retardo, espera por ser publicada en Gaceta Oficial. Se cree conveniente no hacerlo en una ley especial, por la fortaleza que requiere este fondo, y ello implicaría probablemente la desaparición de los ya existentes, entre ellos el propio FIDES.

Por lo anteriormente expuesto, hemos creído necesario la revisión, aunque somera, de algunas leyes para la descentralización que están vigentes y que contienen las preocupantes contradicciones a las cuales ya nos hemos referido; ellas son: La Ley de de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos, la cual fue objeto de una Reforma Parcial publicada en Gaceta Oficial N° 37086 del 27 de noviembre de 2000; El Decreto con fuerza de Ley General de Puertos y una muy breve mención de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES cuya reforma está pendiente de sanción por la Comisión Legislativa de Finanzas.

Es de advertir, que esas contradicciones, no se agotan en leyes que se refieren al financiamiento de la descentralización; sino que afectan también, aquéllas cuyas materias, son la organización del Estado federal descentralizado, como es el caso de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, la cual ya ha sido objeto de una acción de nulidad.

3.3.1 Las Asignaciones Económicas de los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de las minas e hidrocarburos: Críticas a los Mecanismos para su Redistribución.

Un Estado federal descentralizado cuya riqueza principal es el petróleo (hidrocarburos) debe tomar las previsiones normativas que permitan una mejor distribución de los ingresos fiscales, generados por ese producto. Es así, como la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos establece, en su artículo 2:

“Se denomina Asignación Económica Especial derivada de las minas e hidrocarburos, la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de veinticinco por ciento (25%) del monto de los ingresos fiscales recaudados, durante el respectivo ejercicio presupuestario, por concepto de tributos contemplado en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, una vez deducido de dichos ingresos el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional. El monto resultante se asignará en beneficio de los estados y el Distrito Metropolitano de Caracas en la forma que señala la presente ley, el cual será aprobado por la Asamblea Nacional tomando en cuenta la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional, y la propuesta, que, a tales fines, le presente el Consejo Federal de Gobierno”.

No encontramos ninguna referencia específica, en la exposición de motivos, que nos indique la intencionalidad del constituyente, al prever la legislación de asignaciones económicas especiales. Si partimos de que tal previsión la encontramos en términos muy semejantes en la Constitución de 1961, cuando recurrimos a la respectiva exposición de motivos, tampoco encontramos referencia alguna a la existencia de esa cláusula.

No hay novedad alguna en la disposición contenida en el numeral 16 del artículo 156 constitucional, salvo una pequeña variación en su texto, el contenido esencial es el mismo de la Constitución anterior. En efecto el referido numeral 16 da competencia al Poder Nacional en materia de régimen y administración de las minas e hidrocarburos, y en su segundo aparte prevé un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados, como consecuencia de la producción petrolera y minera, a semejanza del texto constitucional de 1961 (artículo 136, ordinal 10º, segundo aparte).

El dispositivo previsto en la anterior Constitución, sólo se puso en práctica como consecuencia de la experiencia descentralizadora de la década de los noventa, lo que obliga a vincularlo con la aplicación de los artículos 22 y 137 de la constitución derogada (elección de gobernadores y descentralización administrativa).

Asimismo, la vigente ley de Asignaciones Económicas Especiales, como desarrollo legislativo de la previsión contenida en el numeral 16, artículo 156 constitucional, debemos vincularla a los artículos 157 y 158 de la constitución vigente.

Pero a su vez tal vinculación técnico-jurídico-constitucional, debemos inscribirla, en el proceso de cambios políticos y de reforma de Estado, que venía gestándose en las últimas dos décadas del siglo pasado y que se expresan en el texto constitucional actual, y muy particularmente al proceso de descentralización, nacido en 1989-1990.

Así entendemos, que la necesidad de recursos para poder gestionar competencias y servicios transferidos a los Estados, genera el reclamo de estos, a participar en la distribución de las riquezas nacionales, que en parte, han sido producidas en sus territorios, lo que justifica esa redistribución.

Pero en un esquema de redistribución fiscal para el financiamiento de la Federación descentralizada, interviene el juego de intereses de los correspondientes actores, los cuales, en términos generales, se identifican con la tendencia federal-descentralizadora y unionista-centralizadora, en pugna desde el siglo XIX, una vez declarada, la independencia de Venezuela y que ha explicado la coexistencia de textos constitucionales federales con regímenes y gobiernos centralistas (Brewer-Carías, 1990:10-12).

A esto no escapa, el proceso constituyente productor de la nueva constitución que proclama un Estado federal descentralizado, pero con disposiciones ciertamente contradictorias a esa intencionalidad, como se aprecia en los casos del presidencialismo observado en el artículo 156, así como el establecimiento del Parlamento unicameral, y de otros de los cuales ya hemos hablado. Y esos intereses contradictorios deben reflejarse con más fuerza, en la legislación, lo que nos lleva a pensar en un grado de mayor confrontación, en el desarrollo de la aplicación de las previsiones legales.

Es así, que para darle desarrollo en el nivel legislativo a lo preceptuado en el numeral 16, artículo 156 constitucional, en su segundo aparte, se promulga la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos, sancionada en agosto de 2000 por la Comisión Legislativa Nacional (transitoria), órgano cuya labor legislativa es de dudosa legitimidad; toda vez que se trata de un órgano no elegido y signada por el apresuramiento que caracterizó esa fase del llamado Régimen Transitorio, lo que incidió en una producción legislativa de escasa calidad, tal como se evidencia de la existencia de errores de redacción y de técnica. Posteriormente es reformada dos veces, la primera, en fecha 30-10-00, para modificar el artículo 2, en el sentido de

aclarar, con una mejor redacción, lo que se denomina una Asignación Económica Especial derivada de minas e hidrocarburos, además de sustituir, en su parte *in fine*, lo que parecía una copia de la ley anterior; la creada, en desarrollo de lo previsto en la constitución derogada. También se agregan dos nuevos artículos; uno de ellos el veinticinco (25), para regular la participación del Consejo Federal de Gobierno, “la cual se hará efectiva para la formulación y sanción del ejercicio fiscal 2002 y siguientes”, y “una vez sancionada la ley de creación de dicho órgano”, la cual a la fecha aún no ha sido promulgada.

La segunda reforma, producida con fecha 27-11-00, responde básicamente, a la necesidad de incorporación del olvidado Distrito Metropolitano de Caracas, por lo que se procede a cambiar el título de la ley, llamándose ahora: Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos; así como modificar aquéllos artículos que requerían la inclusión del Distrito Metropolitano de Caracas y al Alcalde o Alcaldía Metropolitana de Caracas.

La manera como se han hecho estas modificaciones evidencia una preocupante ausencia de política legislativa, que opera en contra, de los objetivos signados por la nueva Constitución y genera una inseguridad jurídica que se suma a la incertidumbre que ha generado todo lo concerniente al régimen transitorio.

En cuanto al contenido de la ley, además de los adelantados comentarios que se han hecho, haremos los que siguen a continuación:

El artículo 4 permite la realización de acuerdos intergubernamentales, lo que contribuye al desarrollo del federalismo corporativo; la cooperación con sentido de solidaridad y corresponsabilidad de diversos órganos y entes gubernamentales cuando se trata de alcanzar objetivos comunes en el caso de obras y servicios.

Artículo 4:

“Los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas deberán administrar los referidos recursos de manera armónica e integral, dando prioridad a las inversiones en los municipios donde se exploren o exploten dichos recursos.”

La distribución de las asignaciones económicas especiales se corresponde con el principio de igualdad de las entidades federales, la solidaridad como principio de la federación descentralizada, y la necesaria compensación interterritorial, atendiendo al desarrollo desigual de los Estados. Así en los artículos 5 al 9³⁵ se establecen proporciones

³⁵ .Artículo 5: Del total que corresponda a los estados y el Distrito Metropolitano, por concepto de asignaciones económicas especiales derivadas de los hidrocarburos, se destinará setenta por ciento (70%)

que atienden a variables de niveles de producción, población y extensión territorial, y se establece una asignación adicional, que atiende a otra variable, de índole económica, que indica premiar la actividad industrial de refinación.

Corresponde a esta ley la orientación general, como marco de la administración de los recursos redistribuidos; y en ese sentido, le da un carácter prioritario, a inversiones relacionadas con salud, educación, vivienda, rural, vialidad, cultura y deporte; y así mismo establece que la inversión no será menor al cinco por ciento (5%) en materia ambiental; así como en materia de financiamiento de investigación e innovación tecnológica. Pero ello no justifica cierto recelo del legislador nacional, quien subestimando el buen sentido y las capacidades regionales y locales, pareciera temer el buen uso de los recursos revertidos hacia las regiones, poniendo de evidencia, un cierto sesgo centralista y paternalista.

Por otra parte, los artículos 11 y 12 ameritan una consideración especial, por lo contradictorios que resultan con el espíritu del constituyente.

El contenido del artículo 11, implica un retroceso, hacia debilidades contenidas en la Constitución de 1961, superada por la vigente, pero manteniendo casi igual, el texto del correspondiente mecanismo de la Constitución derogada. El constituyente de 1999, obvió lo contenido en la parte *in fine*, del segundo aparte del ordinal 10º, del artículo 136, de la Constitución anterior, equivalente al segundo aparte del numeral 16, del artículo 156, de la actual.

Artículo 136 (ordinal 10º) segundo aparte de la Constitución de 1961 (in fine):

para aquellos en cuyos territorios se encuentren situados hidrocarburos y el treinta por ciento (30%) restante será distribuido entre los estados en cuyo territorio no se encuentren dichos bienes y el Distrito Metropolitano de Caracas.

Artículo 6: El monto de la asignación económica especial de los estados en cuyos territorios se encuentren situados hidrocarburos, se distribuirá con base en los siguientes porcentajes y criterios:

- 1.- Setenta por ciento (70%) en proporción a los niveles de producción que se generen en cada estado según lo previsto en el artículo 2 de esta ley.*
- 2.- Veinte por ciento (20%) en proporción a la población.*
- 3.- Cinco por ciento (5%) en proporción a la extensión territorial.*
- 4.- Cinco por ciento (5%) adicional en los casos a que se refiere el artículo 8 de esta ley*

Artículo 7: En los estados en donde no estén situados los hidrocarburos y en el Distrito Metropolitano de Caracas, la distribución se realizará con base a los siguientes porcentajes y criterios:

- 1.- Noventa por ciento (90%) en proporción a la población.*
- 2.- Cinco por ciento (5%) en proporción a la extensión territorial.*
- 3.- Cinco por ciento (5%) se apartará para distribuirlo según el artículo 8 e esta ley.*

Artículo 8: Los estados en cuyos territorios se realicen procesos de refinación de hidrocarburos y procesos petroquímicos, recibirán una asignación adicional con los recursos señalados en el artículo 6, numeral 4 y artículo 7, numeral 3 de esta ley.

Estos recursos se consolidarán en un solo monto y se distribuirán de acuerdo a la proporción de volúmenes de crudo refinados en cada estado, en el año inmediato anterior.

...”En todo caso dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de la Constitución”.

Este texto de la Constitución de 1961 dio origen a la Ley Orgánica de la Inversión del Situado Constitucional, derogada en 1989 por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sustituyéndolas por disposiciones mas flexibles, acordes con la nueva realidad del proceso descentralizador.

El dispositivo contenido en ese artículo 11 también colide con el numeral 3 del artículo 164 de la Constitución, qué establece como competencia exclusiva para los Estados:

“La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se le asignen como participación en los tributos nacionales”.

La aprobación coordinada con el Ejecutivo Nacional, prevista en el artículo 11, no contribuye al desarrollo de lo consagrado en el artículo 159 constitucional, que da a los Estados, la condición de entidades autónomas e iguales en lo político. Preocupa además, que esa condición coordinada, se haga conforme a planes nacionales y municipales, obviando la importancia de los planes estatales de inversión.

Igualmente, lo contenido en el artículo 12, atenta contra lo previsto en el artículo 159 constitucional, y hace aparecer al Ministro de Interior y Justicia como superior jerárquico de los Gobernadores de Estado.

Artículo 12:

*“Los gobernadores de Estado y el Alcalde Metropolitano de Caracas³⁶ coordinarán con el **Ministro del Interior y Justicia** las inversiones derivadas de la aplicación de esta Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167, numeral 6 de la Constitución.*

*A estos efectos cada gobernador **deberá someter a la consideración del Ministro** el destino que proponga darle curso a los referidos ingresos, quien aprobará lo propuesto cuando las inversiones previstas se encuentren dentro de los conceptos contemplados en los artículos 10 y 23 de esta Ley”...(Negritas y subrayado nuestro).*

³⁶ . El distrito Metropolitano de Caracas está organizado en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, donde coexisten: 1) El nivel metropolitano, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial metropolitana de Caracas. (Específicamente los límites del Distrito Metropolitano de Caracas son los del Municipio Libertador del Distrito Capital y de los municipios Sucre, Baruta, Chacao y el Hatillo del Estado Miranda) y 2) El nivel municipal, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas, con jurisdicción municipal.

El gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Alcalde Metropolitano; mientras que la función legislativa corresponde al Cabildo Metropolitano, integrado por concejales metropolitanos, elegidos por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos para un período inmediato por una sola vez.

Por otra, el legislador pretende fundamentar el contenido de esta disposición, en el artículo 167 numeral 6 constitucional, pero este dispositivo constitucional, sólo establece, que también son ingresos de los estados, los recursos provenientes de asignaciones especiales, y de ninguna manera obliga a los Gobernadores de Estado a coordinar con algún órgano del Ejecutivo Nacional.

Finalmente, y siguiendo con este artículo 12, debemos señalar, que no obstante la importancia de la coordinación para el desarrollo de los principios de cooperación y corresponsabilidad que marcan el Estado Federal descentralizado; debemos aclarar, que la expresión “coordinar con”, no puede significar relación de dependencia, tal como se desprende de la redacción, con sesgo centralista, de este artículo de la ley, contrario por lo demás, a los artículos 4, 159 y 164 numeral 3 constitucionales.

Por su parte, el artículo 20, se encuentra impregnado de cierta inclinación de naturaleza centralista y paternalista, con el que confunde el concepto de participación ciudadana y se pretende “salvaguardar y garantizar” los intereses de la sociedad civil, frente a la “ineficacia”, vista como crónica y patológica, de los entes “no nacionales”, con la actuación, de la “eficiente” burocracia, de los entes nacionales.

Aunque esta disposición constituye un desarrollo, del precepto constitucional contenido en el artículo 184, numerales 2 y 6, es necesario advertir, que la creación por ley, de mecanismos abiertos y flexibles a lo que se refiere este artículo constitucional en su encabezamiento, jamás podrá confundirse, con el criterio centralista, adoptado por el legislador, en la redacción del artículo 20³⁷, que resulta, evidentemente contrario a lo establecido en los artículos 159 y 164 numeral 3 constitucional; pues la opción que se les da a las organizaciones sociales de acudir al Ministerio de Interior y Justicia, al producirse el silencio administrativo de Gobernaciones y Alcaldías, es una previsión con características evidentemente centralistas, que no permite el desarrollo del *desiderátum* del artículo 4 de la

³⁷ . Artículo 20: “Las gobernaciones, la Alcaldía Metropolitana de Caracas y alcaldías destinarán un porcentaje no menor al veinte por ciento (20%) del monto asignado, para que las comunidades, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales,...presenten los proyectos de inversión a los cuales deben aplicarse dichos recursos.

*Los proyectos deben ser presentados...ante la gobernación, Alcaldía Metropolitana o alcaldía correspondiente a fin de que estas inicien el trámite de aprobación por ante el Ministerio del Interior y de Justicia. Si transcurridos treinta días hábiles contados a partir de la presentación de los proyectos, la Gobernación, la Alcaldía Metropolitana de Caracas o alcaldía no emitiera respuesta...,dichas organizaciones **quedan facultadas para presentar los proyectos ante el Ministerio del Interior y de Justicia..Una vez aprobado** el proyecto por el Ministerio del Interior y de Justicia, el gobernador, alcalde metropolitano o alcalde debe, dentro de los treinta días siguientes, **iniciar los trámites necesarios...**”negritas nuestras).*

Constitución (la Federación Descentralizada). Creemos que ha podido preverse la vía jurisdiccional, como una garantía para las organizaciones frente a ese silencio administrativo.

Pero resulta, de mayor gravedad aun, el carácter vinculante que se le da a la decisión del Ministerio del Interior y Justicia, ya que aprobado el proyecto por el Ministro, el gobernador o alcalde, deberá proceder a la contratación respectiva.

Tales mecanismos aquí previstos, por cierto para nada flexibles ni abiertos, lejos de permitir la participación ciudadana, podrían incurrir en su incorrecta utilización con finalidades estrictamente político-partidistas, cuando haya diferencias de este tipo, entre Gobernador y Ministro, entre Ministro y Alcalde Metropolitano de Caracas o entre Alcalde Municipal y Ministro. Esto, lejos de separar el partidismo que permitía el texto constitucional anterior, lo favorece con mayor énfasis. A lo que podemos añadir, la preocupante financiación de los “Círculos Bolivarianos”³⁸, lo que ya ha sido señalado en diversas ocasiones en los medios de comunicación, referida a un comentario del Presidente Chávez en su programa de alocución radial.

Asimismo, existen hechos referidos a otra ley, que reflejan, esa inquietante tendencia a la legislación, contradictoria con el texto constitucional en esta materia; es el caso del Decreto con fuerza de Ley General de Puertos.

3.3.2 El Decreto con fuerza de Ley General de Puertos: Encuentro de Poderes.

Con respecto al tema de los puertos, ya en el texto constitucional, observamos una contradicción importante entre los artículos 156 numeral 26, y 164 numeral 10.

Artículo 156:

“Es de la competencia del Poder Público Nacional.

...

*26. El **régimen** de la navegación y del transporte aéreo, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los **puertos**, aeropuertos y su infraestructura.*

Artículo 164.

³⁸.Son una forma de organización social, que materializa el principio de la democracia participativa, consagrada en la Constitución Nacional, permitiendo a las comunidades asumir el protagonismo en la construcción de la sociedad, la vinculación y corresponsabilidad en los asuntos del Estado, basada en los derechos, deberes y garantías constitucionales y el ejercicio pleno de la ciudadanía. (Definición de la Organización de Círculos Bolivarianos (www.circulosbolivarianos.org)).

Es de la competencia exclusiva de los Estados.

...

*10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de **puertos** y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. (Negritas nuestras).*

En la exposición de motivos de la Constitución, nada se menciona, acerca de la competencia establecida en el artículo 156 numeral 26; y en cuanto a lo establecido en el artículo 164, se limita a señalar:

“En la distribución de competencias que corresponden a la Constitución se definen en este capítulo la competencia exclusiva de los estados, manteniéndose y ampliándose las previstas en la Ley orgánica de Descentralización”.

Pero también, se presenta una contradicción en la Exposición de Motivos de esta Ley, cuando el proyectista señala:

...”El proyecto establece las concesiones, habilitaciones y autorizaciones como figuras contractuales conforme a las cuales el Poder Nacional **delegará la competencia nacional** en materia de construcción, conservación, administración y aprovechamiento **de puertos** y demás construcciones de tipo portuario. (Negritas nuestras).

El proyectista, pareciera olvidar, que la conservación, administración y aprovechamiento de puertos (de uso comercial), ya es competencia estatal por mandato constitucional, y que ya era competencia estatal, como consecuencia de la transferida, que por Ley, y en desarrollo y aplicación de la cláusula constitucional descentralizadora (artículo 137 de la Constitución de 1961), ya había aplicado el Congreso Nacional en 1989; y por añadidura, competencia efectivamente asumida por los estados mediante ley estatal, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Descentralización; y que además existe una experiencia de una década en materia de puertos descentralizados.

No obstante, de ser cierto lo señalado por el proyectista (Exposición de Motivos); en el sentido de que, el proceso de descentralización portuaria estuvo caracterizado por la ausencia de una ley marco, que estableciera los principios básicos, conforme a los cuales, la asunción de competencias por parte de los estados regionales, habría de regirse; no es menos cierto, que ese marco legal, que no se produjo, por la ausencia de una política nacional de descentralización, que delimitara las competencias y guiara el desarrollo de la descentralización que se iniciaba; al producirse ahora, no puede desconocer, lo establecido en la Constitución.

En esta ley, al igual que en otras leyes para la descentralización, se evidencia la inclinación hacia el centralismo, cuando tiende a confundir, la necesaria orientación y coordinación de políticas con la supervisión y control de entes estatales, por parte de entes nacionales, en franca contradicción con la autonomía consagrada a los Estados en la Constitución (artículo 159), esto es lo que observamos mas claramente en el contenido de los artículos 8, 24 (numerales 2 y 10); 25 y 46 (numerales 1 y 2)³⁹.

Pero resulta, más intervencionista aún, el artículo 47 que establece, cual es la conformación del ente estatal descentralizado para la administración del puerto, lo cual es materia de ley estatal.

Hechas estas apreciaciones, consideramos conveniente hacer referencia a la experiencia mexicana en cuanto a control y supervisión de recursos de los fondos, y es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, que da atribuciones a diferentes autoridades de los diferentes niveles del Poder Público y en distintas etapas, de tal manera que, la intervención de las autoridades federales, sólo se produce, en la fase que va desde el inicio del proceso presupuestario, hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas; y una vez recibidos los recursos, hasta su erogación, la supervisión y vigilancia, así como la fiscalización y el control posterior, corresponden a autoridades locales y estatales diversas.

³⁹ . Artículo 8. *“La República tendrá a su cargo todo lo relativo a...la supervisión y control de todos los puertos...en los términos establecidos en este Decreto-Ley.*

Artículo 24. *“Son funciones y atribuciones de la autoridad Acuática en materia portuaria:*

...

2. *Supervisar el cumplimiento de las políticas, lineamientos y normas para...el mantenimiento de la infraestructura portuaria.*

...

10. *Supervisar la actividad de los entes públicos...a quienes les haya sido otorgadas concesiones, habilitaciones o autorizaciones para la...operación, administración y mantenimiento de puertos...*

Artículo 25. *“Las administraciones portuarias dentro de los tres (3) meses siguientes al cierre del ejercicio económico deberán presentar un informe a la Autoridad Acuática, sobre el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Maestro de cada puerto.*

Artículo 46. *“Los Estados darán cumplimiento a la obligación de mantener el puerto, dentro de los parámetros y en los términos y condiciones que establezca la Autoridad Acuática, de conformidad con la Ley. A tales fines, la Autoridad Acuática deberá:*

1.- *Evaluar los proyectos para el mantenimiento, ampliación o modificación de la infraestructura portuaria y otorgar la autorización pertinente.*

2.- *Controlar que el mantenimiento de la infraestructura portuaria se realice de acuerdo con las normas de mantenimiento de instalaciones portuarias que al efecto determine el reglamento.*

3.4 El Financiamiento de la Federación Descentralizada: El Situado Constitucional y su Importancia.

El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento (20%), del total de los ingresos ordinarios, estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital, en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje en partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponda por concepto de situado, a la realización de planes de inversión.

A los municipios de cada estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento (20%) del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado.

El Situado, vinculado automáticamente con las condiciones particulares de las fuentes de ingreso público, presenta una serie de debilidades estructurales, que deben ser tomadas en cuenta a la hora de evaluar su función, como fuente de financiamiento intergubernamental. En primer lugar, tiene una significativa importancia en la estructura de los ingresos subnacionales, frente a las fuentes propias de financiamiento. Para los estados representó en promedio el 58,4% de los ingresos para el período 1993-1997, y alrededor del 50% de los municipios dependía casi exclusivamente de dicha transferencia en 1997 (PNUD, 1999).

Sin embargo, la política del situado, introduce una rigidez en el presupuesto nacional de alrededor del 20% de los ingresos ordinarios. Además se observa, una falta de conexión entre el aumento gradual (y el monto final) de los recursos transferidos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales y las competencias de cada nivel territorial (Barrios, 1997).

En el marco legal, hay una falta de claridad, en la secuencia lógica para una política descentralizadora. Es necesario que la distribución de las fuentes de financiamiento, entre los distintos niveles de gobierno, responda a una asignación previa de responsabilidades de gasto. Este vacío, se traduciría normalmente, en un permanente desequilibrio vertical, entre ingresos y gastos públicos.

Por otra parte, el carácter incondicional y de distribución automática del situado, podría inhibir el esfuerzo fiscal propio, de los gobiernos subnacionales, mas allá, de la

sencillez de la fórmula para su distribución (una de sus mayores fortalezas); que se traduce, en una mayor predictibilidad de los recursos transferidos y una flexibilidad, en la toma de decisiones, para los receptores de fondos. Sin embargo, no hay muchos trabajos empíricos que hayan contrastado estas hipótesis.

3.4.1 Otras transferencias intergubernamentales hacia los estados.

Las transferencias plausibles en el ordenamiento jurídico venezolano, expresadas en los numerales 3 y 4 del artículo 12 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, tienen carácter de condicionadas. Aquí debemos hacer una escisión entre ambos numerales, del artículo 12. El numeral 3 se condiciona, a las sumas entregadas por la República, en virtud, de los servicios que hayan sido transferidos, de acuerdo a la cláusula de descentralización autorizada por la Constitución. Estos servicios son los correspondientes a las competencias concurrentes entre federación y estados, señaladas en el artículo 4 de la Ley.

El numeral 4 ofrece mayor dificultad hermenéutica. No especifica con precisión, si la recaudación que provenga de la prestación de los servicios, debe realizarla el nivel central o el subcentral; por esta razón nos vemos obligados, a distinguir las situaciones posibles. Si la recaudación de un servicio transferido, la presta el Estado, se suscita una transferencia, pues esas cantidades deben regresar a la hacienda centralizada, luego de haber sido captados los fondos a que haya lugar.

Pero puede pasar también que la recaudación sea realizada por el Estado. Aquí, algunos podrían sostener, que la recaudación se trata de poder tributario, y como tal no puede ser transferido, si la norma no lo expresa de forma clara. Más, esta tesis es rebatible, por ser la recaudación un poder administrativo y susceptible de ser transferido a través de la ley común.

La conjetura hecha presupondría, la imposición de una participación con fijación de tipos, un tipo de tributos inexistente, según lo visto, en el derecho venezolano y del cual se debe echar mano si se quiere ser más auténtico y franco, de cara a la autonomía y corresponsabilidad fiscal, que la apertura descentralizadora impone. Queda la duda, pendiente de aclarar, en la implementación práctica de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal.

Finalmente, hay otro tipo de transferencia creada por la Ley de Impuesto al Valor Agregado⁴⁰. Nos referimos al llamado Fondo Intergubernamental para los Programas de Transferencias de Competencias y Servicios (FIPTCS), desarrollado a su vez por el Decreto Ley N° 3625 del 25 de noviembre de 1993, fondo que es financiado por los rendimientos ocasionados por la recaudación de este impuesto.

Aunque posteriormente la ley fue suspendida, entre otras razones, por desobediencia civil de los propios entes subcentrales, ya que la destinación de los fondos requeridos no se cumplió a cabalidad; la idea siguió en vigencia, tanto así, que el impuesto que le suplantaría después: Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor, que entró en vigencia el 01 de agosto de 1994, el FIPTCS seguía en vigor y nutrido con la recaudación causada por la exacción.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley N° 3625, publicado en la Gaceta Oficial N° 35529, de fecha 13 de diciembre de 1993, se extrae que los montos que engrosaban el patrimonio del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se originaba principalmente del rendimiento de los recursos recaudados en aquel momento por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto que como acotamos fuera sustituido por el Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor, y que a su vez también previó, que el monto de los fondos destinados por este sistema, siguieran cumpliendo el fin establecido por el mismo.

La referida asignación se realiza entonces, sin menoscabo de otras participaciones o recursos aludidos en los numerales 2 al 6, ambos inclusive, del artículo 6 eiusdem. Independientemente de la facultad del Ejecutivo Nacional de asignar o no, un monto determinado a los Estados y Municipios, siempre estos mantienen el derecho a participar de lo recaudado por el Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor; hoy nuevamente Impuesto al Valor Agregado⁴¹.

Es así como, en base a lo ya expresado, se nota una dependencia respecto a los recursos descritos en los numerales 2 al 6 del precepto, recursos que coincidentalmente tienen su origen en la voluntad del Ejecutivo Nacional. Igualmente, debemos indicar que el régimen del primer numeral implica una subvención de forma incondicionada, es decir,

⁴⁰ . En Gaceta Oficial N° 3146 del 16 de septiembre de 1993, dictada por Decreto 35304 del 24 de septiembre del mismo año.

⁴¹ .Ley vigente: Ley de Reforma Parcial de la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado, Gaceta Oficial N° 37978 del 13 de julio de 2004.

participaciones en un cociente determinado de la recaudación obtenida por la centralidad, sin que ésta ponga requisitos para su entrega.

En el resto de las asignaciones, el fundamento reside en que en los fondos los pone el Estado, graciosamente a su voluntad y albedrío, mientras que en el otro, depende de la recaudación obtenida, recaudación que no estará disminuida por voluntad del ente recaudador, aunque bien es de reconocer, que en ambos casos, existirá una alícuota porcentual que será aplicada a las cantidades a destinar al Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

El camino trazado por el Decreto-Ley N° 3265, ya toma en cuenta, no sólo la cantidad de población y el territorio, sino otros índices importantísimos para un equilibrio horizontal de las entidades, como la pobreza. Se echa para atrás un camino, en cuanto al segundo tramo de subvención, constituido por el llamado Fondo de Compensación Interterritorial.

En efecto, el mecanismo ideado por el Decreto-Ley en referencia, bastante parecido en esto a sistemas de otros países desarrollados, estableció dos tramos para la distribución de los fondos captados:

Uno, consistente en la repartición vertical hacia cada una de las entidades federadas de una cantidad determinada de dinero, y luego:

Una segunda fase, que ordena una nivelación compensatoria horizontal, para corregir los desequilibrios que pudo haber ocasionado la repartición de la primera fase.

Como vemos, la norma comentada, establece criterios de distribución definidos. La media del déficit público de los estados es, al menos, un índice bastante cierto y determinado, con el cual el sistema, mantiene un registro de objetividad.

Concluimos entonces, que la transferencia más específica para el nivel medio de gobierno (estadal), en Venezuela, consiste en la asignación de recursos presupuestarios por la transferencia de competencias concurrentes. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público prevé dicho mecanismo y establece, que los montos deben ser asignados en el presupuesto nacional de cada año, en proporción a los montos, históricamente acreditados por el nivel central de gobierno, a la prestación del servicio, en la respectiva entidad federal⁴².

⁴². Estas disposiciones legales fueron posteriormente complementadas con las precisiones que introdujo el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Este define los elementos para calcular el monto de los recursos presupuestarios a transferir.

Sin embargo, el principal problema con este arreglo institucional de transferencia de recursos financieros, materiales y humanos es que no garantiza, que el volumen de recursos sea eficiente para proveer el servicio, porque las transferencias no se asocian al “coste efectivo de los servicios públicos a proveer” (Barrios,1998). Asimismo, este tipo de transferencia tiene un marcado sesgo hacia los estados con mayor desarrollo económico y administrativo, lo que podría redundar, en una profundización de los desequilibrios territoriales, ya existentes, y en la necesidad de introducir algún tipo de mecanismo compensatorio en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Además, dentro de los mecanismos de transferencias desde el gobierno central hacia los estados, están los aportes especiales, un tipo de transferencia presupuestaria de carácter *ad hoc* (con un patrón asistemático en la estructura de financiamiento estatal).

Este tipo de recursos, se destina por lo general, a financiar programas y proyectos sectoriales en que ambos niveles de gobierno están interesados.

3.4.2 Las fuentes propias de financiamiento.

Las fuentes de generación propia de ingresos, por parte de los gobiernos subnacionales (estados), pueden clasificarse en dos grandes categorías: los ingresos por competencias exclusivas, transferidas desde el gobierno central; y otros ingresos propios, que incluyen los obtenidos, por ventas e intereses y las reservas del tesoro regional. De un análisis que efectúa Barrios (1998), acerca de la pertinencia e importancia de las fuentes propias de financiamiento estatal, el autor concluye, acerca de la necesidad de evaluar la posibilidad de crear nuevas fuentes de generación de recursos para los estados, lo que parece razonable, a la luz, de la relativamente alta concentración, de las más importantes competencias exclusivas, en los estados, de mayor desarrollo relativo. El Cuadro N° 7 nos muestra la distribución en cuanto a las fuentes que componen el presupuesto de los estados venezolanos para los años 1989-1999; de los datos observados podemos extraer como conclusión principal que la fuente de ingresos que tiene el mayor peso porcentual para los estados, es el situado constitucional, llegando a representar hasta el noventa por ciento (90%) de la estructura. Por otra parte, se puede ver que los años en que los estados realizan

mayor esfuerzo recaudatorio propio (ingresos propios) corresponden al período 1993-1994; y ello es debido básicamente a que las condiciones económicas de Venezuela para esa época se deterioran considerablemente, como resultado de una serie de hechos que tuvieron un gran impacto negativo para el país: la disminución de los precios de exportación del petróleo, la inestabilidad política y una crisis bancaria de importancia; lo cual repercutiría también en los montos del Situado constitucional para esos años, tomando en cuenta que los mismos están conformados por los ingresos ordinarios totales del Estado.

Cuadro N° 7
Estructura del Presupuesto de Ingresos de las entidades federales. Período: 1989-1999
(%)

Fuentes	(1)	Ingresos	Plan de	Transferen	Ley de				(2)		
Años	Situado.	Propios	empleo e	cia	Política	Especial		Subsidio	Crédito	Otros	
			social	Competen-	(MTC-	(MINDU		capital	adición		
				cias	MSAS)	R)					
1989	65.62	0.97	-	-	-	-	-	1.03	32.34	0.04	100
									(*)		
1990	72.66	0.46	2.57	-	-	-	-	0.65	23.64	0.02	100
									(*)		
1991	85.98	4.33	-	-	-	-	-	-	8.69	1.00	100
									(*)		
1992	90.33	2.98	-	-	-	-	-	-	4.51	2.18	100
1993	90.26	4.81	-	-	-	-	-	-	2.55	2.38	100
1994	62.11	5.20	-	2.68	-	-	-	-	21.77	8.24	100
1995	83.85	2.42	-	6.82	4.86	-	-	-	-	2.05	100
1996	71.03	0.67	-	8.96	2.96	-	6.31	-	-	10.07	100
1997	64.68	1.45	-	12.47	2.91	2.53	6.28	-	-	9.68	100
1998	54.54	0.67	-	11.86	3.32	7.17	9.52	-	-	12.92	100
1999	64.45	1.61	-	14.02	(3)	9.46	9.85	-	-	0.61 (4)	100

Fuente: Cuadernos Cendes /Año 18 N° 46. Segunda época Caracas, enero-abril 2001, pp.32. Estimaciones propias a partir de los datos de la OCEPRE.

(1) Incluye la proporción que cada estado transfiere a los municipios por concepto de Situado Municipal

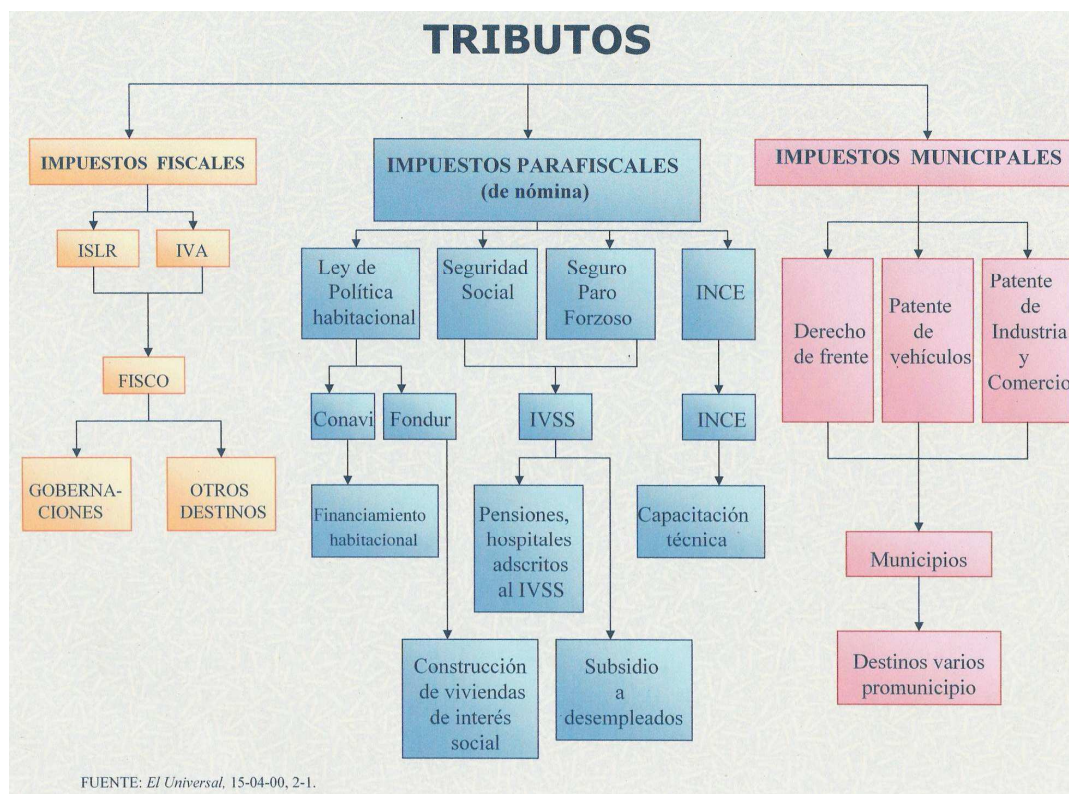
(2) Los créditos adicionales son, por lo general, incrementos del Situado inicialmente estimados

(3) Esta transferencia desaparece como tal. Se crea el Fondo Nacional de la Ley del Subsistema de Vivienda

(4) Incluye: 4.620 millones de bolívares de subsidio de capitalidad; 3.542 millones de bolívares de aportes Policía Metropolitana; 9.385 millones de bolívares del Ministerio de la Familia

(*) En su mayoría son incrementos por ajustes del Situado

Figura N° 1 Distribución de los principales tributos en Venezuela



En el cuadro N° 8 observamos, que la misma conclusión es válida (mayor peso del Situado constitucional) respecto al financiamiento de las entidades federales, para períodos más recientes (2000-2004).

En relación con el financiamiento propio de la gestión municipal, si bien la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Gaceta Oficial N° 4109 del 15 de junio de 1989) contempla una amplia gama de opciones, hay una importancia preponderante de los ingresos ordinarios por concepto de Situado Municipal frente a otras fuentes propias. (La Figura N° 1 nos muestra los impuestos municipales de mayor importancia).

Algunas de las razones para el reducido potencial tributario, con frecuencia se relacionan con la ausencia de bases tributarias y capacidades institucionales suficientes de las administraciones locales para su cabal explotación. Asimismo, resulta insuficiente la explotación municipal de fuentes no convencionales de financiamiento-contempladas en la

legislación municipal-, como es el cobro de tasas o tarifas, por la prestación de determinados servicios públicos locales, según el principio del beneficio.

CAPÍTULO IV

INNOVACIONES EN EL PODER PÚBLICO MUNICIPAL Y ESTADAL

4.1 El Nuevo Municipio.

En 1998 se hizo un importante avance en el diseño de la normativa que reformaría el régimen municipal, la coyuntura electoral no permitió que se le diera continuidad a aquella discusión que venía realizándose de manera participativa por parte de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados, del extinto Congreso de la República; cuyos aspectos esenciales fueron incluidos, en el debate constituyente de 1999 y de alguna manera, han sido recogidos en el nuevo texto constitucional. Correspondió entonces a la Asamblea Nacional, con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, proporcionar el marco legal, a ese nuevo régimen municipal, con una nueva ley que habrá de ser una ley marco, no uniformista, como la recién derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal⁴³.

Asimismo, corresponderá a los estados, atender a la organización de sus municipios, conforme a ese nuevo marco, y a las autoridades municipales crear la normativa local que permita el desarrollo de las municipalidades. Será una tarea de gran importancia para los municipios venezolanos.

A los efectos de los objetivos de esta investigación, nos referimos a manera de esquema, a los parámetros que fija la Constitución vigente, para hacer realidad, ese nuevo régimen municipal (Brewer Carías 2000; Naime y Dinizi 2000; Combellas 2001).

Territorio:

El territorio venezolano se organiza en municipios; no se divide en municipios. Esto podría contribuir a la errónea interpretación que hasta ahora había influido en la creación de municipios y parroquias (artículo 16).

Municipio:

Unidad política primaria de la organización nacional, goza de autonomía y personalidad jurídica, dentro de los límites de la Constitución y la ley (artículo 168, encabezamiento). La ley deberá establecer criterios flexibles para el régimen de creación, pero deberá ser rigurosa a los efectos del necesario cumplimiento de los requisitos que establezca.

⁴³ .El 08 de junio de 2005, con la publicación en Gaceta Oficial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, queda derogada según artículo 297 de la referida ley, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente desde el 15 de junio de 1989.

Distrito metropolitano:

Formado por dos o mas municipios de una misma entidad federal (áreas metropolitanas). Tal como se planteó en la propuesta de reforma de 1998, esta materia debería ser regulada por ley especial, la que de acuerdo con la constitución, podrá establecer diferentes regímenes distritales. La creación y organización le corresponde al Consejo Legislativo, previa consulta popular. En el caso de municipios de distintas entidades federales le corresponde la decisión a la Asamblea Nacional (artículo 171 y 172).

- Parroquias:

El municipio podrá crear parroquias, por iniciativa vecinal o comunitaria, pero ellas nunca serán asumidas como divisiones exhaustivas del territorio del municipio (artículo 173). Sólo deberá haber parroquias en las realidades municipales que lo requieran. La ley deberá otorgarle funciones definidas, a fin de hacer efectiva la existencia de estas entidades.

Organización del municipio:

Se rige por la constitución, leyes orgánicas nacionales, Constitución estatal y leyes estatales (artículo 169, encabezamiento).

La ley deberá establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración (artículo 169, único aparte).

Mancomunidad y modalidades asociativas intergubernamentales:

La mancomunidad no es una entidad territorial; es el producto de la voluntad asociativa de entes territoriales. En principio se trata de la asociación de entidades de carácter local, pero la nueva Constitución prevé la asociación intergubernamental, lo que nos hace pensar en la posibilidad de acuerdos asociativos: Estados- municipios, (artículo 170).

Gobierno y administración del municipio:

Corresponderá al Alcalde, quien deberá ser también la primera autoridad civil (artículo 174). Esto obliga a atender el problema del registro civil, materia en la que la ley deberá prever mecanismos que eviten las confrontaciones que ya se han presentado; previendo igualmente a la separación de funciones para designar el presidente de la Cámara Municipal. El Alcalde deberá ser venezolano, mayor de 25 años (se aumenta la edad), siendo elegido por mayoría para un período de gobierno de cuatro (4) años; permitiéndose su reelección inmediata por un período más, por una sola vez.

El Consejo Municipal: es el órgano que cumple la función legislativa (artículo 175). Los concejales serán elegidos en la forma prevista por la Constitución. La ley establecerá número y condiciones de elegibilidad.

La Contraloría Municipal: es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República. Dirigida por el Contralor Municipal, designado por el Consejo mediante concurso público. Goza de autonomía y no es un órgano auxiliar del legislativo municipal (artículo 176).

Autonomía: Permite al municipio:

- La elección de sus autoridades (artículo 168, numeral 1)
- La libre gestión de las materias de su competencia (artículo 168, numeral 2).
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos (artículo 168, numeral 3).

Y sus actos sólo pueden ser impugnados ante los tribunales competentes (artículo 168, segundo aparte).

Participación: Se incorpora el concepto de participación ciudadana al desarrollo de la gestión municipal...”las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.”... (Artículo 168, primer aparte)

Competencia: En su contenido, la constitución actual resulta más generosa que la anterior en materia de competencia municipal, al establecerlas de una manera amplia (Apéndice N° 6), destacándose en su artículo 178 las siguientes:

Ordenación territorial y urbanística.

- Vialidad urbana.
- Ambiente.
- Salubridad y atención primaria en salud.
- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico.
- Justicia de paz y policía municipal.

Entre ellas, debemos destacar la incorporación de la Justicia de Paz, como materia, competencia de los municipios. Aunque también es un tema que merecería un tratamiento aparte, ya que consideramos conveniente adaptar la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (Gaceta Oficial N° 4817 del 21 de diciembre de 1994) a la nueva fundamentación constitucional (artículo 178 y 258), haciendo las correcciones requeridas según la

experiencia vivida y a los fines de animar el desarrollo de esta modalidad alterna para la solución de conflictos.

También debemos alertar acerca de la preocupación que genera los comentarios expresados por Alirio Naime y Ana Denizi (2000: 149 y 150), también manifestada en los foros, que con motivo de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se realizaron en 1997 y 1998, en el sentido de atender a las posibilidades reales o las limitaciones que tiene el municipio, para enfrentar el reto de la respectiva prestación del servicio, en caso, como el de la electricidad, acueductos y cloacas. La ley deberá delimitar lo que corresponde al municipio en estas competencias concurrentes.

4.2 Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, de producción legislativa reciente; (sancionada el 17 de mayo de 2005 y publicada en Gaceta Oficial N° 38204 del mismo año) ha sufrido una retardada aprobación, como consecuencia, de la tensión vivida en el Parlamento por la elección de su directiva, en un ambiente dominado por la incertidumbre sobre los votos que garantizarían la mayoría requerida y luego, por las consecuencias del debate sobre lo ocurrido desde el 11 al 14 de abril de 2002 (golpe de estado contra el gobierno de Hugo Chávez Frías).

Esta ley, es producto del trabajo realizado desde mayo hasta finales de 2001, iniciado por el equipo de diputados y asesores de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, con una amplia consulta desarrollada en diversos escenarios del territorio nacional, con la activa participación de diversas expresiones del sector público y privado, comunidades organizadas, autoridades y funcionarios municipales y estatales, universidades, diputados regionales y nacionales y numerosos ciudadanos. Posteriormente, se constituyó una Comisión mixta para la elaboración del proyecto de ley, entre las comisiones permanentes de Política Interior, que había iniciado el trabajo; la de Participación Ciudadana y la de Administración y Servicios. Se constituyeron nuevos equipos y recontinuó el análisis de las propuestas que habían sido presentadas con aportes de los nuevos actores del proceso. En la aprobación del proyecto se animó la conformación plural de espacios de análisis y discusión, que permitió recoger “la diversidad de opiniones de todos los factores involucrados en ese largo, complejo e integral

proceso de consulta y elaboración”, lo que permitiría esperar un buen texto legal. (Exposición de Motivos).

En cuanto a la nueva denominación, el legislador considera que el “uso del adjetivo Régimen Municipal...se convierte en insuficiente e inapropiado...”, lo cual se fundamenta en las siguientes razones:

- 1.- La clasificación del Poder Público que otorga la nueva Constitución.
- 2.- La condición inferior del campo de aplicación de la normativa que ese adjetivo ampara.
- 3.- El rango superior del objeto de la ley que ordenan las nuevas disposiciones constitucionales.
- 4.- El carácter de innovación en el cuerpo doctrinario, que implica los principios y preceptos relativos al ámbito del Poder Municipal y la amplia transformación en el orden de las relaciones administrativas, políticas y sociales instituida para el marco de la vida local a partir del mandato constitucional.

De acuerdo con el proyectista el resultado de esta “creación legislativa debía ser el de un Poder Público Municipal modesto, pero capaz de construir el orgullo de una ciudadanía transformadora” que atienda a los retos de desarrollo social y económico, en el marco de la democracia participativa y la disciplina de la gestión, expresada en principios de transparencia, servicio público, sostenibilidad, solvencia fiscal, efectividad y eficiencia, rendición de cuentas y evaluación de desempeño. Y “concibe la esperanza del Municipio posible”, como una entidad político territorial, que pueda ser un escenario eficiente de la democracia local, con instituciones de gobierno y administración comprometidas, con el más estricto cumplimiento del principio de legalidad, apropiadamente dotada de medios financieros y de gerencia y sometida a evaluación de gestión; un espacio y un instrumento institucional para el ejercicio del derecho de los ciudadanos a ser protagonistas efectivos en la formulación, ejecución y control de la gestión pública; una instancia de gestión planificada y ordenada del territorio (Exposición de motivos).

Asimismo, en el articulado del proyecto se puede observar la continuidad del debate abierto y participativo que se había iniciado en los finales del extinto Congreso Nacional (1997 y 1998), cuando se aspiraba a reformar la Ley Orgánica de Régimen Municipal; espíritu que también formó parte del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente y que se ha expresado, con semejante coherencia, en el contenido del texto constitucional en esta materia.

El Apéndice 7 nos muestra los estados de Venezuela y los municipios que corresponden a cada uno de ellos.

4.3 Hacienda Pública Estatal y fondos para el financiamiento:

Con la centralización fiscal, alcanzada en el período gomecista, y especialmente con la introducción del principio de la unidad del tesoro, se estructura la Hacienda Pública Nacional (Ley Orgánica de Hacienda Pública de 1918). Y con la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 se regula la Hacienda Municipal, en correspondencia con lo establecido en la Constitución de 1961. Pero hablar con rigor del concepto de Hacienda Pública Estatal, sólo está planteado a partir de la Constitución de 1999; culminando así un tratamiento lleno de incoherencias e incertidumbres, determinado por la confrontación histórica de la que tanto hemos hablado: centralismo – federalismo. Y tal previsión, obviamente, responde a la aspiración de consolidar una federación descentralizada, y el éxito de la descentralización requiere, la ordenación de un sistema encaminado a la efectiva realización de autonomía y suficiencia financiera de los entes políticos territoriales, y para que ello se produzca, es fundamental dotar de ingresos tributarios adicionales al nivel estatal del Poder Público.

Así, en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6 de la Constitución, se ordena a la Asamblea Nacional aprobar una ley que desarrolle la Hacienda Pública Estatal, pero esa intención del constituyente, no la observamos expresada, en el texto constitucional, como normativa que sirviera de marco para la elaboración de esa ley, y sólo encontramos una referencia a la promoción de las haciendas públicas estatales en el artículo 167, numeral 5. Esa legislación deberá estar orientada por los Principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad; asimismo deberá referirse a la regulación de los bienes, ingresos y obligaciones de los estados, y a la administración, disposición y conservación de esos bienes.

La tarea resulta compleja e impone un reto de previsión al legislador, tal como se infiere de lo expresado por el proyectista, al referirse a los objetivos de la ley, señalando que ella “se propone crear un nuevo sistema de recursos de las haciendas estatales, adecuado a la realidad y a las necesidades de éstas, a la vez que procede a una nueva ordenación del régimen para su administración. La estructuración del sistema de recursos de los Estados constituye un reto difícil que deberá afrontar esta legislación, porque significa superar la

tradicional falta de vinculación de los recursos financieros del sector estatal, con su responsabilidad política, así como, aprovechar la oportunidad para modernizar y racionalizar el aprovechamiento de la materia imponible, sobre la cual necesariamente inciden los entes políticos territoriales en su acción tributaria” (Exposición de Motivos).

Entendemos que el reto no es sólo del legislador, pues el éxito de la descentralización financiera dependerá de los actores regionales, en primera instancia por la responsabilidad asumida, pero también de los actores nacionales, obligados a atender esas realidades; y en manos de los primeros está la actuación eficiente, así como asumir la modernización de las estructuras y gestiones estatales. Es así como pareciera asumirlo el legislador cuando se refiere al impulso del desarrollo de los estados, “sentando las bases para la estructuración y funcionamiento de sus haciendas públicas, bajo una concepción sistemática e integrada, que contribuya a una administración transparente y eficiente, en plena coordinación y coherencia con la nación” (Exposición de Motivos). En este sentido, no obstante las críticas que se le puedan hacer al articulado de la ley, pareciera que el legislador no tuviera presente el sesgo centralista observado, tanto transitorio como por delegación, en las leyes antes comentadas.

El legislador, por otra parte, asume la naturaleza de ley de base, que serviría de marco normativo para la legislación estatal en esta materia, al establecer parámetros, principios y limitaciones que guiarán la actividad normativa de los estados. Y en su contenido, regula las relaciones intergubernamentales, estableciendo mecanismos de cooperación e intercambio de información y medidas de coordinación, así como principios y criterios para las transferencias de recursos del Poder Central al Estatal; también trata sobre las transferencias establecidas en la Constitución como el situado, asignaciones económicas especiales y el fondo de compensación interterritorial.

Asimismo establece, un conjunto de normas que buscan contribuir a la debida coordinación de los tributos estatales entre sí y con los demás asignados, a los restantes niveles territoriales, a fin de evitar, la innecesaria heterogeneidad, que provocaría una mayor presión fiscal indirecta al contribuyente.

También se establece, la asignación a los estados, de nuevas fuentes de ingreso de tipo tributario, con técnicas y modalidades de delegación de potestades, tales como: “tributos de delegación amplia”, contribuciones especiales por mejoras, impuestos por exploración y explotación de minerales no metálicos, impuestos al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos.

Otra categoría es la de “recargos sobre tributos de la nación”, fijación de porcentaje adicional al Impuesto sobre la Renta de personas naturales, recauda el Poder Central y administra la entidad estatal. También tenemos los “tributos de rendimiento cedido”, cesión total: impuesto sobre sucesiones, cesión parcial: el Impuesto al Valor Agregado; en este caso el tributo es creado y regulado por ley nacional y recaudado y administrado por los estados; conforme a lo previsto por ella; en el caso del Impuesto al Valor Agregado, será administrado por fondos para la descentralización, creados por los estados.

Y por último, la “participación de los estados en los tributos nacionales”, lo recaudado por impuestos al consumo de fósforos, licores, cigarrillos, y lo que corresponde a la República por Impuesto al Valor Agregado, cuyo reparto y transmisión se hará por el Fondo de Compensación Interterritorial.

4.3.1 Los Fondos.

La peculiaridad del camino de la descentralización en Venezuela, ha consistido en que las transferencias de los principales recursos del presupuesto nacional y de las principales responsabilidades sectoriales, se llevan a cabo mediante acuerdo entre los estados y el gobierno central. El proceso es entonces, gradual, flexible y negociado y permite considerables ajustes.

Del otro lado, un proceso de descentralización, cuyo ritmo y dinamismo depende de negociaciones individuales entre el nivel central y los estados tiende a desacelerarse cuando, como ha sucedido desde mediados de la década de los noventa, el nivel central está abocado a resolver sus propios problemas fiscales. Bajo estas circunstancias, el gobierno central, pierde de óptica la negociación de la descentralización, y se dedica más bien, a robustecer sus propios ingresos.

Es lo que ha ocurrido en Venezuela entre 1993 y 1995, cuando las fuentes de recursos del nivel central se han ampliado y diversificado considerablemente y han alterado el balance de las proporciones de gasto entre niveles de gobierno, que fuera previsible cuando se expidió la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público de 1989. Entre tanto, los únicos avances significativos de la descentralización, han consistido en la transferencia de buena parte de las responsabilidades y de los recursos del presupuesto central para la salud y en traslados experimentales, de competencias y recursos en materia de educación.

La desigual capacidad de gestión y financiación de los estados, sumada a la también desigual exigencia para la prestación del servicio, hace que los procesos de descentralización (aún los decretados de manera uniforme por la Constitución o por Ley) avancen desigualmente por sector y territorio.

Los ritmos desiguales de la descentralización sectorial venezolana (como ocurre ahora en los sectores de política social, por ejemplo) impiden que un estado o municipio pueda realizar una gestión integral o intersectorial. El avance desigual de la descentralización entre los distintos territorios, acentúa las diferencias, en la capacidad fiscal y de gestión de los estados y ahonda las diferencias de nivel de vida en las regiones.

Existen varios mecanismos para corregir esas consecuencias indeseables del ritmo desigual de afluencia de la descentralización por sectores o por estados. El más indicado en el contexto institucional venezolano, consistiría en especializar los dos principales fondos existentes: el FONVIS⁴⁴ (Fondo de Inversión Social de Venezuela) y el FIDES (Fondo Intergubernamental para la Descentralización). El primero surgió, cuando no existía aún el FIDES, y tenía por objeto la inversión en infraestructura básica social. De manera que el FONVIS, si bien es un fondo de compensación, es primordialmente un fondo para la inversión. Lo cual lo habilita para una transición, como la que ahora busca el FONVIS, hacia un modelo más acorde con la descentralización venezolana.

El funcionamiento actual del FONVIS facilita también su transición hacia un fondo de cofinanciación de la inversión dentro de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela. En efecto, el FONVIS convoca y canaliza recursos mediante mecanismos claros de concurso/ contratación. El diseño de sus operaciones ha estado íntimamente ligado a la administración de su principal programa, el Programa de Inversión Social Local, PROINSOL, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En la actualidad; además de las previsiones sobre la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal y las Asignaciones Económicas Especiales, en la Constitución está previsto el Fondo de Compensación Interterritorial, que estará a cargo del Consejo Federal de Gobierno; pero también podrán ser creados otros fondos, conforme a lo previsto en el

⁴⁴ . Creado como institución mediante Decreto 902 de fecha 17 de mayo de 1990, contribuye a enfrentar la pobreza financiando proyectos de infraestructura, de servicio social y desarrollo comunitario, que permitan aumentar el acceso a los servicios de la población de bajos ingresos, en concordancia con el proyecto de desarrollo del país. Para ello, transfiere recursos técnicos, financieros y de información, a gobernaciones, alcaldías, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad bajo una concepción de inversión social estructurada.

numeral 13 del artículo 156 constitucional, que ha servido de fundamento para la nueva creación del FIDES, pues la ley actual del 30 de octubre de 2000 (Gaceta Oficial N° 37066), no se produce como una reforma de la anterior.

4.3.2 El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

Este fondo nació como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional, financiera y de gestión, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo, el 25 de noviembre de 1993, mediante Decreto Ley N° 3265, el cual fue derogado por la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Ley del FIDES), que fue sancionada por el Congreso Nacional el 5 de noviembre de 1996 y publicada en Gaceta Oficial extraordinaria N° 5132 del 3 de mayo de 1997. Posteriormente, en octubre de 2000 se crea una nueva ley del FIDES que es la que se observa hasta la actualidad.

Este fondo es creado con la finalidad de promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados y municipios, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines (artículo 1). Aparte de la crítica señalada con anterioridad, podemos destacar que el objeto de este fondo es apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, compensación territorial y desarrollo regional (artículo 12); aunque lamentablemente el sesgo centralista señalado en crítica anterior, pareciera no permitir el desarrollo regional, al pretender garantizar la eficiencia mediante la supervisión regional, en lugar de promover el desarrollo independiente y la modernización de la gestión estatal, como verdadera garantía de eficiencia.

El fondo sigue siendo un servicio autónomo, sin personalidad jurídica y está adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo (artículo 11).

La distribución de los recursos (artículo 6) se hará conforme a las variables: población: cuarenta y cinco por ciento (45%); extensión territorial: diez por ciento (10%); menor desarrollo relativo: cuarenta y cinco por ciento (45%), según diagnóstico de pobreza y criterios de solidaridad y compensación interterritorial; indicador éste de revisión periódica, y aprobado por el Presidente en Consejo de Ministros.

También se prevé la participación de las comunidades, tanto en el financiamiento de proyectos, como en las actividades de seguimiento y control de obras ejecutadas por

estados y municipios con recursos del fondo; para lo primero, se prevé, un veinte por ciento (20%) por lo menos, de los recursos asignados a los estados y municipios, que será utilizado para desarrollar proyectos de las comunidades organizadas.

El mandato del FIDES en Venezuela, y el que se desea dar al FONVIS, ponen en evidencia que la razón de ser y la misión de los fondos es, en algunos casos, sustituir gobiernos regionales o locales, que como resultado de décadas de descentralización, no están aún equipados, para concertar con la sociedad civil o para movilizar recursos del sector privado. Por esta razón, no entendemos el destino que piensa dársele al Fondo Intergubernamental para la Descentralización, según se desprende del artículo 86, previsto en las disposiciones derogatorias, transitorias y finales de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal; a menos que se trate de su eliminación y absorción.

Artículo 86 (Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal):

“Hasta tanto sea modificada o suprimida la Ley Que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, sancionada el 30 de octubre de 2000, sus transferencias seguirán siendo ingresos de los estados”. (Subrayado nuestro).

4.3.3 El Fondo de Compensación Interterritorial:

Destaca el proyectista⁴⁵, que la norma constitucional, busca “el financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo” (artículo 185 constitucional). Se aspira atenuar los desequilibrios propios de un desarrollo desigual de las regiones.

Los recursos del fondo estarán determinados, por un monto mínimo equivalente al 6,75% de lo recaudado por el Impuesto al Valor Agregado (IVA); y el total de lo recaudado por impuestos al consumo de fósforos, licores, cigarrillos (aproximadamente 0,7% del PIB); y serán distribuidos en un sesenta por ciento (60%) para los estados, un treinta y ocho por ciento (38%) para los municipios y el Distrito Metropolitano de Caracas y un dos por ciento (2%) para las comunidades indígenas.

⁴⁵ . El proyecto de Ley que crea el Fondo de Compensación Interterritorial fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional el 8 de mayo de 2001; un día después fue enviado a una Comisión Mixta para su estudio.

A fin de compensar los desequilibrios entre los Estados, se interpreta que los mismos se expresan, como diferencias en necesidades de recursos fiscales, para atender a la demanda de bienes y servicios públicos; y como diferencias de financiamiento de las entidades, para proveer esos servicios públicos, y se recurre a los criterios siguientes para distribuir un veinticinco por ciento (25%), según cada uno de ellos:

- Índice de desarrollo interhumano; se aspira compensar de acuerdo al rezago relativo con respecto a la esperanza de vida en su población, logros en materia educativa (analfabetismo, matrícula) y poder adquisitivo de sus habitantes; se proporcionará recursos a aquellas entidades con mayores deficiencias en esos indicadores.
- Ingreso *per cápita*: Se compensa en mayor medida a las entidades cuyos hogares registran una menor capacidad para generar ingresos.
- Índice de pobreza: porcentaje de hogares con ingresos por debajo de una línea de pobreza, dos canastas alimentarias⁴⁶, en proporción a hogares en similar situación del país.
- Esfuerzo tributario relativo: se retribuye en mayor proporción, a las entidades que contribuyan en mayor medida a financiar, por sus propios medios y capacidades, la provisión de los bienes y servicios públicos a sus comunidades. No se compensa el incremento absoluto de lo recaudado, sino la proporción del esfuerzo recaudador con respecto al potencial generador de recursos propios. Se hará en una escala progresiva que se determinará en el reglamento.

Lo que le corresponde a los municipios y al Distrito Metropolitano de Caracas se distribuirá un setenta por ciento (70%) según su población y treinta por ciento (30%) en partes iguales.

Los recursos deberán ser administrados según los principios de transparencia, automaticidad, simplicidad, productividad y control. Se prevé el diseño e instrumentación de un sistema integrado y automatizado de evaluación, seguimiento y control técnico y financiero de los proyectos y programas financiados con recursos del fondo, mediante un órgano de control interno. El destino de los recursos del fondo se someterá a controles por el Consejo Federal de Gobierno, y serán considerados por la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República.

⁴⁶. Es un indicador estadístico que tiene por objeto determinar el valor o coste mensual en bolívares de un conjunto de alimentos que cubren la totalidad de requerimientos de energía y nutrientes de una familia tipo (5 personas) de la población venezolana, tomando en cuenta sus hábitos de consumo, las disponibilidades de la producción nacional y el menor coste posible. Para esta medición se excluye precios de remate y liquidación.

Cuadro N° 8
Administración Estatal.
Distribución de los Ingresos según su origen. Años 2000-2004
(Millones de bolívares)

AÑOS / MONTO %	2000		2001		2002		2003		2004	
ORIGEN	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Situado Constitucional	253.161,81	60,24	2.909.195,67	53,59	3.380.438,97	50,71	4.723.313,96	67,99	4.405.340,87	62,96
Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)	244.707,32	5,82	485832,2	8,95	478933,83	7,19	461767,40	6,64	484308,55	6,92
Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)	471.680,46	11,22	661.053,24	12,18	682.148,35	10,24	1.186.877,62	17,08	1.159.748,09	16,58
Aportes del Ejecutivo Nacional por el proceso de transferencia de competencias y otros	697.618,92	16,60	567.740,61	10,46	1.071.373,16	16,08	297.065,94	4,28	526.814,72	7,53
Administración y explotación de sus bienes (Ingresos propios)	42.708,58	1,02	411.008,84	7,57	3.4549,38	0,52	114.337,89	1,65	11.069,72	0,16
Reservas del Tesoro	170.345,25	4,05	393.417,73	7,25	564.500,58	8,47	59.458,67	0,86	207.462,82	2,96
Otros Ingresos					452.391,35	6,79	104.228,95	1,50	202.194,49	2,89
SUB-TOTAL	4.180.535,66		5.428.248,29		6.664.335,62				6.996.903,26	
Presupuesto del Estado Falcón (No se obtuvo la discriminación por cada tipo de ingreso)	176.086,52									
TOTAL	4.356.622,17	100	5.428.248,29	100	6.664.335,62	100	6.947.050,43	100	6.996.903,26	100

Fuente: Informe de Gestión Fiscalizadora 2001, 2002,2003 y 2004 de la Contraloría General de la República.
Elaboración propia.

CAPÍTULO V

AVANCES Y RETRASOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA

5.1 El Sobre peso de las Transferencias Condicionadas en la Estructura de Financiamiento de los Estados.

Hay que destacar, que antes de aprobarse la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, los gobiernos regionales financiaban su gestión, con recursos provenientes casi exclusivamente del Situado Constitucional. El proceso descentralizador ha introducido cambios significativos en la estructura de los ingresos de los gobiernos regionales.

De las fuentes de generación de ingresos de los estados, los ingresos por transferencias exclusivas realizadas desde el gobierno central, tienen una importancia estratégica, por ello se estudiarán especialmente, toda vez que representan, el camino hacia la transferencia de potestades tributarias.

Las potestades tributarias exclusivas, transferidas a los gobiernos regionales, de conformidad con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, incluyen entre otros, gravámenes diversos sobre infraestructura de comunicaciones (carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos), tasas sobre servicios administrativos, tributos sobre actividades mineras. Desde el punto de vista conceptual y de las lecciones que se derivan de la experiencia internacional, parece apropiada, la asignación de estas fuentes de financiamiento al nivel intermedio de gobierno. En efecto, se trata básicamente de tributos de incidencia geográfica bastante acotada, de modo que, los riesgos de una falta de control sobre ciertas externalidades interjurisdiccionales, son muy reducidos. Más específicamente, en el caso de carreteras, autopistas, puentes, puertos y aeropuertos, que benefician no sólo a los residentes del estado donde se localizan dichos servicios, es evidente que, el financiamiento vía cargos sobre los usuarios, recae proporcionalmente, sobre todo los beneficiarios del servicio. En tal sentido, la práctica de utilizar cargos a los usuarios, para financiar la provisión de tales servicios, tiene la virtud adicional, de que se corresponde con el llamado “principio tributario del beneficio”. Por eso, asignar la responsabilidad sobre estas competencias, a los estados donde se localizan, permite internalizar los efectos externos, positivos o negativos, que se generan en la región, elevando la eficiencia en la utilización de los recursos.

Respecto al ámbito político, cabe señalar, que la mayor visibilidad relativa de la gestión de estas competencias, en manos de gobiernos regionales, impone de algún modo que, las autoridades responsables deban rendir cuentas de sus acciones específicas, ante sus

comunidades, lo cual puede incrementar la responsabilidad política y fiscal de la dirigencia. En el aspecto administrativo, como se trata de servicios en los cuales existe una estrecha vinculación entre beneficiarios y el aparato burocrático encargado de proveerlos, la racionalidad de las decisiones- tanto operativas como gerenciales- tiende a incrementarse, respecto a aquellas alternativas donde usuarios y burócratas se hallen desesperados.

No obstante estas virtudes, al observar el peso de las distintas fuentes que generan recursos a las entidades federales, se constata que, lamentablemente, el potencial recaudatorio de las mismas (ingresos propios), resulta extraordinariamente escaso durante los períodos considerados. (Ver Cuadro N° 8).

Cabe señalar, que en su conjunto, con un sub-total de ingresos propios que no llega a superar ni un tres por ciento (3%) de la estructura de financiamiento de los estados; es poco probable, que las gobernaciones puedan ampliar su ámbito de acción pública efectiva frente a sus comunidades, con elevado margen de autonomía financiera.

No existen prácticamente países, donde la gestión de los gobiernos subnacionales, no requiera alguna proporción de financiamiento, proveniente de transferencias intergubernamentales usualmente originadas, en el gobierno central. Estas transferencias, cumplen el rol, de instrumentos de correspondencia fiscal, entre las competencias de gastos asignadas a un nivel de gobierno y sus necesidades de recursos financieros para afrontarlas. Naturalmente, la forma específica que ellas toman y su importancia en el financiamiento de la gestión de los gobiernos subnacionales, depende de las condiciones políticas, institucionales, económicas y culturales que a lo largo de la historia las conformaron como instrumentos de política pública.

En el caso de Venezuela, basta mencionar el alcance particular que estas transferencias adquieren, en el marco de una economía, que obtiene sus recursos fiscales, en gran parte de la renta petrolera, la cual, aunque regionalmente localizada, pertenece a toda la nación. De no existir algún mecanismo, para transferir recursos, desde los centros petroleros hacia el resto de la nación, se producirían distorsiones en el desarrollo espacial de la economía.

Al examinar las principales transferencias intergubernamentales, hemos visto que la composición del financiamiento regional, está marcada significativamente por el situado constitucional, convirtiéndose en una transferencia de carácter incondicional. Esta última característica, no sólo significa la cuota parte (veinte por ciento), que el gobierno central tiene la obligación legal de asignar a los estados, de los ingresos ordinarios del presupuesto

nacional, sino también, la autonomía con que los estados pueden dirigir el destino de estos fondos. Este carácter incondicional del situado constitucional, ha sido fuertemente criticado, ya que existe el riesgo latente, de que su crecimiento inhibe el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales. Desafortunadamente, poco ha sido el trabajo empírico para contrarrestar esta “hipótesis”, más allá del consenso que existe para afirmar, que la sencillez de la fórmula para la distribución del situado es una de sus mayores fortalezas.

En cuanto a la predictibilidad de los recursos del situado constitucional, cabe mencionar, la volatilidad de sus fuentes de ingresos (ingresos ordinarios del presupuesto nacional). Para hacerlo, pueden considerarse, estimaciones elementales que aproximen a semejante volatilidad de los ingresos ordinarios, como una expresión, de la estabilidad de la gestión de los gobiernos regionales; sin embargo, para los últimos años existe una marcada tendencia a la reducción de la volatilidad de los recursos del situado constitucional, en virtud del mayor peso que vienen teniendo los ingresos de origen interno (Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Débito Bancario, entre otros). Esto último, se pone en evidencia, con las bases que sentaron la formulación del presupuesto para el ejercicio 2005; donde, por vía incremento de la recaudación de los ingresos fiscales, apuntados hacia la eliminación de las exenciones en el Impuesto al Valor Agregado, la articulación del Impuesto sobre la Renta, la instrumentación de la Ley del Monotributo y la transferencia gradual de competencias tributarias, a través de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (la primera en proceso de discusión y la segunda pendiente de publicación en Gaceta); se estimaron incrementos en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado de 7,5% del Producto Interno Bruto no petrolero (13,19 billones de bolívares), tomando en consideración, que para el año 2005 hubo una modificación de la alícuota de este Impuesto, del 15 al 14% (aprobada en la Ley de Reforma Parcial de la Ley Que Establece el Impuesto al Valor Agregado publicada en Gaceta Oficial N° 38.263 del 01 de septiembre de 2005) y para el Impuesto sobre la Renta, se proyectaron 5,39 billones de bolívares; los cuales representan una tasa de recaudación por ese concepto, de 3,1% en relación con el PIB no petrolero.

Por el contrario, los escenarios que se perfilan en materia de apertura petrolera y expansión de la producción en ese sector, permiten predecir razonablemente que el situado constitucional, va a estar más cercano en los próximos años a una mayor volatilidad, con todos los riesgos que ello implica en términos de programación de inversiones, entre otros

efectos perversos. En efecto, lo preocupante de este resultado, es que se perfila una perspectiva optimista de la capacidad real de los gobiernos regionales, para programar su gestión, en el mediano y largo plazo. Sin embargo, no es objetivo de este estudio ahondar en el problema de la volatilidad del situado constitucional.

Lo que puede resultar válido como crítica al situado constitucional, es- que en tanto el grueso del financiamiento de la gestión pública de los estados, no dependa de fuentes propias, sino de transferencias provenientes de otro nivel de gobierno- la relación fiscal entre autoridades y comunidades regionales, se ve debilitada y es posible que en estas circunstancias, las lealtades de los gobernantes regionales se bifurquen, entre sus bases políticas (el electorado del respectivo estado) y el gobierno central (quien financia su gestión).

5.2 El Concepto de Competencia y su Importancia en la Organización del Estado.

La construcción del orden social, en su función-organización de un Estado, tiene lugar, conforme a una serie de principios jurídico-políticos, entre los cuales la competencia, desempeña un papel fundamental. Se dice que es un principio jurídico, por cuanto es una técnica, una metodología de organización; y es político, por cuanto está vinculado con la consecución de ciertos fines, y por ende tiene una carga política. Cuando una sociedad se organiza, surge la potestad pública, que no es otra cosa que el poder de actuar, y es un poder abstracto y de orden constitucional. Ahora bien, cuando el ejercicio de una determinada potestad pública, es atribuido a un ente u órgano en particular, estamos en presencia de la competencia. Así tenemos entonces, que la potestad pública es un poder abstracto de orden constitucional, mientras que la competencia, se refiere a una cualidad atribuida a un órgano o ente, para que incida sobre la realidad y se relacione con los sujetos.

Una vez hemos expuesto una noción genérica del término competencia, debemos advertir, que las peculiaridades de tal término quedan mucho más claras, cuando se le compara con la capacidad jurídica. De allí que en adelante, nuestros esfuerzos estén orientados a establecer las diferencias que median entre ambos términos⁴⁷.

⁴⁷ Brewer Carías A. (1991). *Principios del Régimen Jurídico de la Organización administrativa Venezolana*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, p. 48

Cuadro N° 9
Capacidad Jurídica Vs. Competencia Jurídica

Capacidad Jurídica	Competencia Jurídica
Está referida a las personas o seres humanos.	Está referida a los órganos o entes del estado.
Proviene de los principios del derecho privado	Proviene de los principios del derecho público.
Consiste en el reconocimiento de la cualidad de sujetos de derecho a todos los seres humanos por el simple hecho de ser seres humanos	Se refiere al poder que es atribuido por una norma jurídica a un órgano o ente (persona jurídica) del Estado
La capacidad es lo normal, lo ordinario, mientras que la incapacidad es anormal, lo extraordinario. De allí que para los particulares rija el principio conforme al cual estos pueden hacer todo siempre y cuando no esté prohibido por la ley.	Lo normal y ordinario es la no competencia, mientras que lo anormal y extraordinario es la competencia. De allí, que para la administración rija el principio conforme al cual ésta sólo puede hacer aquello que está autorizado por ley.
No requiere de norma previa y expresa.	Requiere de una norma previa y expresa que autorice a un órgano o ente del Estado para el ejercicio de determinadas actividades.
Su ejercicio es voluntario y discrecional.	Su ejercicio es obligatorio y excepcionalmente puede ser de carácter discrecional.
Se puede delegar.	No se puede delegar.
Su ejercicio no amerita ningún tipo de justificación.	Su ejercicio amerita una justificación que recibe el nombre de motivación, y se refiere a los fundamentos de hecho y de derecho con base a los cuales la administración actúa.
Es transferible.	Es intransferible.

Una vez que hemos expuesto, las diferencias fundamentales, entre la capacidad y la competencia, debemos indicar, que ambas constituyen un pivote fundamental de un Estado democrático, puesto que el objeto en perspectiva, es preservar la libertad de los individuos, a través de la limitación del poder del Estado.

Ahora bien, la distribución de la competencia, suele tener lugar conforme a distintos esquemas, entre los cuales, se cuentan: la jerarquía, la desconcentración y la descentralización.

En relación con el primer esquema, esto es, la jerarquía, debemos señalar que se vincula con el principio de la competencia, porque implica la distribución de ésta, por razón del grado, pudiéndose imponer la voluntad del superior sobre el inferior. En todo caso, hay que tener presente, que si no existe la misma competencia por razón de la materia, no puede hablarse de jerarquía, puede existir una relación de coordinación, pero en ningún caso una relación jerárquica. Dentro de los efectos de este esquema de distribución de la competencia, se cuentan, como los más relevantes, los siguientes: 1.- El predominio de la voluntad del superior jerárquico sobre la del inferior. 2.- La conducción y dirección de la actividad de los inferiores por el superior jerárquico. 3.- La potestad que tiene el superior de nombrar y remover los funcionarios inferiores, así como de ejercer la potestad disciplinaria.

4.- La posibilidad que tiene el superior jerárquico de delegar competencias en los órganos inferiores. 5.- La potestad de control que tiene el superior jerárquico sobre los órganos inferiores, y 6.- La potestad que tiene el superior de resolver los conflictos que se establezcan, entre diferentes órganos que integran la jerarquía.

En relación con el segundo y tercer esquemas, es decir, la desconcentración y la descentralización, debemos señalar que, entre éstos, median algunas diferencias importantes que esbozamos a continuación.

**Cuadro N° 10:
Desconcentración vs. Descentralización**

Descentralización	Desconcentración	Delegación de Competencias	Encomienda o delegación de gestión
1. Es una forma de distribuir la competencia o de asignarla originariamente. (transfiere competencia)	1. Es una forma de distribuir la competencia o de asignarla originariamente la (transfiere competencia).	1. Forma de desviar la competencia (transfiere competencia).	1. No es una forma de distribuir o de asignar competencias, ni es una forma de desviar la competencia (no hay transferencia de competencia).
2. Por disposición de una norma jurídica	2. Por disposición de una norma jurídica.	2. Por decisión de un órgano superior autorizado por una norma jurídica.	2. Se hace por voluntad de un órgano o persona jurídica superior autorizado por una norma jurídica.
3. Entre entes o personas jurídicas; inter-subjetiva.	3. Entre órganos de una misma persona jurídica; inter-orgánica.	3. Entre personas jurídicas y entre órganos.	3. Entre personas jurídicas y entre órganos.
4. Permanente.	4. Permanente.	4. Temporal.	4. Temporal
5. Se transfiere la responsabilidad.	5. Se transfiere la responsabilidad.	4. Se transfiere la responsabilidad.	5. No se transfiere la responsabilidad.
6. Tipos de descentralización: - funcional y - territorial.	6. Tipos de desconcentración: -funcional y - territorial.	6. Tipos de delegación: - Inter-subjetiva, - Inter-orgánica: * funcional. * territorial.	6. Tipos de encomienda o delegación de gestión: - Encomienda de gestión entre personas jurídicas del mismo nivel político territorial. - Encomienda de gestión entre un órgano superior y un órgano inferior.

La distinción entre ambos tipos de esquema ha sido realizada conforme a algunos criterios, a saber: 1.- Si constituyen o no una forma de distribuir la competencia. 2.- Si precisan de una disposición legal para su ejecución. 3.- Los sujetos entre los cuales ocurre, ya se trate de órganos de un mismo ente o distintos entes o personas jurídicas. 4.- Su

carácter permanente o temporal, 5.- Si implican o no la transferencia de responsabilidad, y 6.- Sus tipos⁴⁸.

5.2.1 La Anarquía en el Crecimiento de los Órganos de la Administración Descentralizada.

La proliferación de servicios autónomos sin personalidad jurídica, institutos autónomos, fundaciones, empresas, asociaciones y sociedades civiles del Estado constituyen, sin duda, un fenómeno del Estado contemporáneo, que va aparejado a las tendencias desconcentradoras y descentralizadoras de las estructuras administrativas.

En ese sentido, Venezuela tampoco ha escapado al fenómeno universal de crecimiento, generalmente inorgánico, de la administración desconcentrada y descentralizada. Este fenómeno, hasta cierto punto, puede considerarse, como uno de los efectos del tránsito del Estado liberal tradicional abstencionista, al Estado social de derecho, pues este, ante la incapacidad de su estructura tradicional ministerial, para asumir los nuevos cometidos, que las exigencias económicas y sociales le fueron planteando, optó por establecer estructuras administrativas paralelas a la administración central: la administración desconcentrada y la administración descentralizada funcionalmente.

El crecimiento desbordante de los órganos desconcentrados, en especial, de los servicios autónomos sin personalidad jurídica y los entes descentralizados funcionalmente: institutos autónomos, fundaciones del Estado, empresas del Estado, asociaciones y sociedades civiles del Estado, en Venezuela, y la importancia material y financiera en aumento de la misma, ha planteado, innumerables problemas de orden jurídico, administrativo y político, que estimamos necesario destacar, para percibir el impacto que las instituciones que la componen, han tenido en el contexto de la administración pública.

Al 31 de diciembre de 2004, la Administración Nacional Descentralizada la conformaban quinientos ochenta y nueve (589) entes, cuya situación administrativa es la siguiente: 1 en proceso de privatización, e intervenidos, 40 en etapa preoperacional, 15 en

⁴⁸ .Es importante advertir, que en la exposición respecto a los distintos esquemas para distribuir la competencia que aquí se realiza, han sido incluidos dos esquemas adicionales: la delegación de competencias y la encomienda o delegación de gestión que suelen ser objeto de discusión y que a nuestro entender resultan útiles.

reorganización administrativa, 49 en proceso de liquidación, 43 inactivos y los 438 restantes, activos u operativos; los cuales de acuerdo a su naturaleza jurídica, quedan clasificados según se muestra en el Gráfico N° 2.

En primer lugar, es necesario destacar, que la actividad administrativa realizada por los entes descentralizados funcionalmente, ha producido una transformación total, respecto de las formas jurídicas utilizadas por el Estado para su acción. No sólo la noción de establecimiento público, o personas jurídicas de carácter público, se adoptan en el ordenamiento jurídico venezolano, como entes estatales distintos de las personas públicas tradicionales (república, estados y municipios), fundamentalmente a través de la figura de los institutos autónomos; sino que el estado convirtió en práctica común, la utilización para sus fines, de formas típicas de derecho privado, como las fundaciones, sociedades mercantiles y asociaciones civiles.

En segundo lugar, desde el punto de vista administrativo, este crecimiento inorgánico de los órganos desconcentrados: servicios autónomos sin personalidad jurídica y de los entes descentralizados funcionalmente: los institutos autónomos, fundaciones del Estado, empresas del Estado, asociaciones y sociedades civiles del Estado; provocó una falta de integración de los referidos organismos y entes ,en los adecuados sectores de actividad pública y una gran ausencia de coordinación de sus actividades, con las de la administración central.

En tercer lugar, la creación sistemática de instituciones autónomas durante las últimas décadas, para atender nuevas necesidades colectivas o nuevos cometidos del Estado, a medida que éste aumentaba su proceso intervencionista, provocó que muchas actividades esenciales de la administración, hayan escapado, de hecho, al control ministerial. En efecto, el proceso descentralizador funcional de los últimos años provocó que los entes descentralizados fueran asumiendo la realización de determinados programas de manera integral, desde la fijación de las políticas y objetivos y la planificación de la actividad, hasta la ejecución de actividades administrativas necesarias para su realización. Esto originó, que en relación con las actividades que se le encomendaron por ley, algunos institutos autónomos, la hubieran realizado como si fueran un ministerio, pero sin la orientación debida del Consejo de Ministros, al cual sus directivos no tenían normal acceso, y sin el riesgo de ser objeto de un voto de censura parlamentaria, reservada a los ministros. Esta autonomía provocó, que en muchas ocasiones, algunos institutos autónomos, no sólo

tuvieran más recursos financieros o presupuestarios que los que puede tener un ministerio, sino una mayor importancia, inclusive política.

Por último, toda esta situación de desintegración sectorial de los entes descentralizados funcionalmente, que operan en un sector entre sí, y con el ministerio principalmente interesado en el mismo, ocasionó una duplicidad y superposición de actividades, consecuencia de la autonomía, algunas veces confundida, desde el punto de vista administrativo, con la autarquía, que ha llevado a los diversos entes de manera aislada a procurarse todos los elementos necesarios para la ejecución de sus actividades, sin tener una visión sectorial de las mismas.

Vista las consecuencias que en el orden político, jurídico y administrativo ha generado la proliferación de órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente y los deficitarios controles ejercidos sobre éstos por la administración central, debemos señalar que en Venezuela han tenido lugar numerosos intentos para avanzar en la configuración de un régimen jurídico que regule la actividad de tales órganos y entes⁴⁹.

Sin embargo, la ausencia de voluntad política y otra serie de externalidades que pudieran ser objeto de investigación adicional, imposibilitaron la concreción de tales esfuerzos, de modo, que durante un extenso período, la administración desconcentrada y descentralizada careció de un sistema normativo.⁵⁰

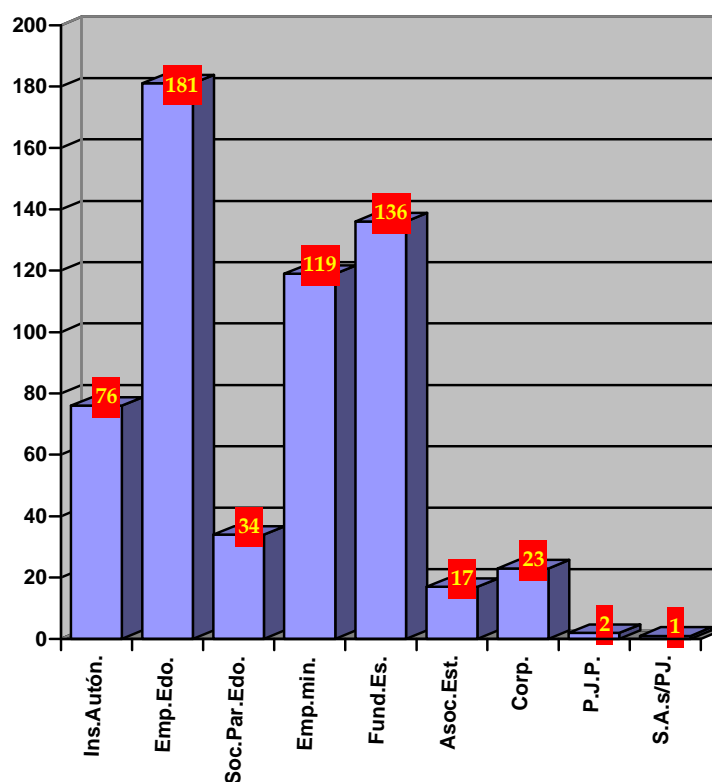
En efecto, no es sino hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública (publicada en Gaceta Oficial N° 37305 de fecha 17 de octubre de 2001) que tiene lugar la concreción de tales esfuerzos.

La mencionada ley se consagra básicamente a la regulación de los órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente; fundamentalmente en lo que respecta a aspectos relacionados con la creación, ingresos, privilegios y prerrogativas de los institutos autónomos, empresas y fundaciones del Estado.

⁴⁹ . En este sentido, se pueden citar entre otros, los siguientes: Proyecto de ley de Organizaciones Autónomas, elaborado en 1961 por la Comisión de Administración Pública; Anteproyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, elaborado en 1968 para el Ministerio de Hacienda; Proyecto de Ley Orgánica para Entidades Descentralizadas, elaborado en 1972, por la Comisión de Administración Pública; Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado, elaborado en 1974 por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, Anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, elaborado en 1975 en la Oficina del Ministerio de Estado para la Producción Básica y la Coordinación de las Empresas del Estado y los Institutos Autónomos.

⁵⁰. Debe recordarse que lo que existía hasta hace poco era un marco regulatorio para la administración central contenido en la Ley Orgánica de la Administración Central.

**Gráfico N° 2:
Universo de entes según su naturaleza jurídica**



Ins.Autón.: Institutos Autónomos.

Emp.Edo.: Empresa del Estado.

Soc.Par.Edo.: Empresas con participación > o = 50%.

Emp.min.: Participación minoritaria en entidades públicas descentralizadas.

Fund.E.: Fundaciones Estatales.

Corp.: Establecimientos Públicos-Corporaciones.

P.J.P.: personas Jurídicas de carácter público.

S.A.s/PJ: Servicios Autónomos sin personalidad jurídica.

Fuente: www.cgr.gov.ve. Contraloría General de la República. Informe de gestión 2004.

Administración Nacional Descentralizada.

Ya delineados los principales cambios operados en el marco regulatorio de los órganos desconcentrados y los entes descentralizados funcionalmente, operados con ocasión de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública y su inserción en el marco legal de la gestión pública debemos señalar, que si bien, estos se muestran como un gran avance frente a los deficitarios controles instituidos hasta ese entonces: el control de jerárquico, el control de tutela y el control accionario, y las lamentables consecuencias que en el plano jurídico, administrativo y político se produjeron por la ausencia de un marco legal que regulase tales sectores; su verificación en la práctica depende de otras variables, entre las cuales se cuenta ,el desarrollo de una cultura institucional, pues, una de las peculiaridades del discurrir venezolano ha sido la incongruencia entre las conductas prescritas por las normas jurídicas y las verificadas en la práctica.

Sin embargo, es importante advertir, que los cambios que operan en este orden de la realidad, a diferencia de los ocurridos en el plano normativo, suelen ser imperceptibles y lentos, de modo que habrá de transcurrir algún tiempo para la constatación de tales cambios en la praxis real. No obstante, ello no debe conducirnos a abdicar de la particular concepción del Estado que aquí hemos definido, conforme a la cual éste se vértebra con base en una racionalidad previa a la realidad ordenada, pues lo otro sería, fundar al Estado con base en una racionalidad inmanente a la realidad, o lo que es lo mismo legitimar una situación que se nos presenta como indeseable, ante la ausencia de un marco regulatorio de los órganos desconcentrados y los entes descentralizados funcionalmente.

5.3 El Sostenimiento Fiscal de las Competencias y Servicios Transferidos a los Estados.

Si seguimos ahondando en materia de descentralización de competencias, cabe destacar, que si revisamos la extensa lista de competencias administrativas que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público permite asumir a los gobiernos regionales, y considerando que, han transcurrido quince años desde que se posibilitó recibir la transferencia de esos servicios, cabe señalar, que el desarrollo de concurrencias competentes, se ha realizado de una manera tímida. Una razón fundamental ha hecho que muchas gobernaciones, se inhiban de asumir tales responsabilidades, y es que el manejo compartido, entre más de un nivel de gobierno, puede

impedir, la capitalización plena de dividendos políticos y sociales, que surgen de brindar directamente un servicio. Bajo estas circunstancias, puede esperarse, que algunos gobiernos regionales eludan asumir los costes políticos y sociales de administrar directamente una competencia, si existe un tercero capaz de “asumir” tal responsabilidad. Esta es una posible consecuencia, de la imprecisa definición de las competencias administrativas en el arreglo institucional que distribuye responsabilidades entre distintos niveles de gobierno.

Aunque en la literatura fiscal, existe una amplia discusión, en torno a las ventajas y desventajas de que más de un nivel de gobierno ejerza, de modo simultáneo y en la misma jurisdicción, una misma competencia administrativa; en Venezuela parecen existir elementos que permitan pensar, que la posibilidad de que el gobierno central mantenga la responsabilidad de operar y financiar un determinado servicio, sería la mejor opción práctica para las autoridades regionales.

En otras palabras, el criterio según el cual es posible, que un excesivo nivel de concurrencia en la distribución de responsabilidades administrativas, entre los distintos niveles de gobierno, genere una estructura de incentivos, desalineada con los objetivos descentralizadores, es el que más aplica al caso venezolano. Esto, aunado a la ausencia de corresponsabilidad fiscal entre las responsabilidades de gasto e inversión, que supone la asunción de tales competencias; y los ingresos disponibles, para que una gobernación tome a su cargo un servicio, es lo que ha impuesto una severa restricción, a la posibilidad de asumir voluntariamente dichas competencias.

Muchos gobernadores venezolanos han decidido responsablemente, no tomar el riesgo de asumir voluntariamente, la prestación de muchos servicios, porque carecen de las condiciones financieras e institucionales para administrarlos. Una gobernación no puede responder a su comunidad, cuando un servicio transferido, no dispone de los recursos humanos y financieros y de infraestructura para gestionarlos, medianamente bien; ello, sumado a la imposibilidad de extender la cobertura del servicio y mejorar su calidad, si los recursos transferidos guardan el rezago de muchos años, explica que, bajo semejantes condiciones, no tiene sentido asumir esas responsabilidades administrativas, ya que el riesgo de desestabilización social y política frente a la imposibilidad de un ejercicio descentralizado del servicio, sería inminente.

Es evidente que, frente a tales adversidades, existen pocos incentivos políticos y económicos, para solicitar la transferencia de competencias administrativas y por consiguiente, es perfectamente comprensible, la falta de voluntad para acelerar la

descentralización de dichos servicios. Esta situación es reconocida por el propio Ministro de Finanzas de Venezuela, Tobías Nóbrega, en la presentación del Presupuesto de Venezuela para el ejercicio fiscal 2003, donde señaló: “Existe un problema fundamental de desequilibrio vertical en la asignación de ingresos y gastos en Venezuela, que datan desde el año 1989, con la elección de los gobernadores, ya que hay un conjunto de gastos que no han sido asumidos por los gobiernos regionales”...Ante esta afirmación cabría preguntarse: ¿Cuál es la sostenibilidad fiscal de los servicios una vez descentralizados?

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público incluye un modo particular de financiar esos servicios, que se sustenta básicamente en un patrón histórico de asignación presupuestaria. Según este criterio, los estados, que asuman una determinada competencia, antes a cargo del gobierno central, recibirán recursos proporcionales a los que históricamente le asignaba, el presupuesto nacional, a este concepto. Dicho en otras palabras, la futura acreditación presupuestaria dependerá, de la asignación del pasado, mecanismo que puede tornarse peligroso.

Frente a este panorama, podríamos dudar, de encontrar algún caso, en el que los recursos conferidos a un gobierno regional fueran para asegurar, la prestación del servicio en el futuro. La sensación que existe, es que detrás del arreglo institucional para la descentralización fiscal, se carece de criterios operativos, para que funcione correctamente, el concepto de coste efectivo del servicio, previsto en el artículo 18 del Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Sobre las Transferencias de Servicios y Competencias a los Estados y los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión (Gaceta Oficial N° 35359, de fecha 13 de diciembre de 1993), que establece⁵¹:

“A los efectos de calcular el monto de los recursos presupuestarios a ser transferidos a los Estados, el coste real del servicio respectivo se determinará sumando:

1.- El coste directo, que es la suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio de que se trate, en el Estado respectivo, relativos a las tareas que deben desarrollarse para la producción del mismo.

⁵¹ .Muy similar a la fórmula utilizada en España en su descentralización para el cálculo del coste efectivo; como puede verse, entre otros, en: Manual de Hacienda Pública Autonómica y Local, p. 63: Monasterios Escudero y Suárez Pandiello. Editorial Ariel. Barcelona.

2.- El coste indirecto, que es la suma de los gastos de personal y de funcionamiento necesarios, para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio de que se trate en el Estado respectivo, y que corresponda tanto a la unidad tomada como referencia como aquellas otras, que colateralmente intervengan en la producción del servicio.

3.- El gasto de inversión, compuesto únicamente por los correspondientes a las acciones de conservación, mejora y sustitución de capital fijo destinado a la prestación del servicio de que se trate en el Estado respectivo y, por tanto, exclusivamente los necesarios para mantener el nivel de funcionamiento del servicio.

El arreglo institucional vigente, no prevé transferir potestades tributarias o de otras fuentes de ingresos, que en verdad financien la provisión subnacional de servicios; sólo la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (que aún no está en vigencia) lo establece; pero de ella hablaremos en profundidad mas adelante.

Si un gobierno regional ha asumido una competencia con la mejor buena fe, pero comprueba que los recursos, no le permiten ejercerla de modo eficiente, surge el riesgo de que, en algún momento, se comience a caminar hacia la recentralización de algunos servicios. No es difícil imaginar, que si no se dispone de recursos suficientes para prestar un servicio eficiente, mucho menos se los tendrá, para mejorar su cobertura y calidad; con lo cual, se estará generando un coste político que, a la larga, pagarán las autoridades regionales que asumieron el servicio.

Un problema asociado a la sostenibilidad fiscal de la administración descentralizada de servicios, surge de la ventaja estratégica que con respecto a los gobiernos regionales, tiene el gobierno central, al disponer de recursos más diversificados. En efecto, el gobierno central, tiene una cierta flexibilidad para negociar con la Asamblea Nacional, el otorgamiento de créditos adicionales, cuando una asignación presupuestaria se encuentra corta de recursos, para cumplir un determinado propósito prioritario. Es decir, que el poder central, tiene la capacidad legal para afrontar problemas de algún sector, tomando los recursos necesarios, de alguna otra asignación presupuestaria y por esa vía, resolver potenciales conflictos.

Es evidente, que con la descentralización fiscal, se pierde un poco esa flexibilidad, no por la descentralización misma, sino porque los gobiernos subnacionales carecen de fuentes diversificadas de financiamiento y por tanto, sus presupuestos son más rígidos. De manera que la gestión fiscal de los estados, enfrenta una amenaza, que deberá resolverse a

corto plazo por la vía del financiamiento propio, o por otras transferencias, si es que existe el compromiso real de seguir con el proceso descentralizador.

Otra de las causas que retardan la asunción de competencias, por parte de los gobiernos subnacionales, es el mecanismo a través del cual se transfieren las mismas. La Ley Orgánica de Delimitación, Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público, habilita a las autoridades estatales a asumir competencias administrativas, en el momento en que lo consideren, política, económica e institucionalmente oportuno. La intención del legislador, parece ser en un principio, de imprimirle flexibilidad al proceso descentralizador; sin embargo, es de esperarse, que si algunos estados asumen la competencia de distintas áreas transferibles y otros, quedan bajo la tutela de la administración central, ésta deberá mantener un aparato burocrático en áreas como planificación, consultoría jurídica, administración, presupuesto, entre otras, prácticamente igual, al requerido por un sistema, en el que todos los servicios estuviesen centralizados. Lo cierto es que al mantenerse este aparato burocrático y subsista la asunción incompleta de competencias, lo más probable, es que en alguna medida, se eleve el coste de la provisión y prestación de los servicios.

Por otra parte, la coexistencia de estados descentralizados y no descentralizados, durante un tiempo significativo, conduce muy probablemente, a una asignación ineficiente de recursos, ya que no permite aprovechar, las presuntas ventajas de los costes que derivan de una provisión plenamente descentralizada, de los servicios transferibles. Se tiende a generar una presión alcista del presupuesto nacional y a disminuir la efectividad de la gestión fiscal consolidada.

Es comprensible que un gobierno central, que enfrenta la difícil tarea de distribuir fondos entre gobernaciones con servicios descentralizados y gobernaciones sin ellos, se ve inclinado a dar prioridad, a los gobiernos regionales que están, plenamente bajo su atención. Este modo de administrar el proceso descentralizador es lo que puede haber desmotivado la descentralización de ciertos servicios.

Otro factor causante del retardo de asunción de competencias administrativas por parte de los gobiernos regionales, deriva del mecanismo contractual, a través del cual, el gobierno central formaliza las transferencias hacia los estados. Los convenios que se firman entre las partes involucradas, en un servicio a transferir, son usualmente categorizados entre economistas como “contratos incompletos”. En términos simples, los contratos incompletos son aquéllos donde las partes no disponen de la misma información relevante, o donde

existen, situaciones y contingencias imprevisibles. Como consecuencia de esas fallas de información, se generan distorsiones en la toma de decisiones presentes y futuras, por parte de los actores económicos y políticos, tanto en el momento, como después de la firma del convenio. A esto se suma el hecho de que, negociar bajo condiciones imprecisas, incrementa los costes transaccionales de la transferencia de competencias, toda vez que exige un mayor esfuerzo de tiempo e inversión, para recolectar la información necesaria, para negociar, contratar y posteriormente supervisar el cumplimiento de los compromisos de las partes.

Por otro lado, existen dificultades, para supervisar y monitorear en ambas direcciones. Que el gobierno central no sepa que se está haciendo ahora con determinado servicio, es, por más descentralizado que sea, inaceptable; ya que siempre debe existir, algún mecanismo del desempeño de cada uno de sus integrantes. En este sentido, el proceso descentralizador en Venezuela, se ha caracterizado por la inexistencia de mecanismos de coordinación intergubernamental, que permitan ejercer representatividad, tanto a nivel regional, como nacional. En consecuencia, podríamos decir, que el manejo de la gestión de gobierno se hace más complicado y difícil de controlar, con el riesgo adicional de potenciales comportamientos oportunistas- especialmente del gobierno central-, una vez transferidas todas las “complicaciones”, a los gobiernos regionales.

5.4 Al Interior del Arreglo Institucional. Los Incentivos Perversos.

Dado el mecanismo específico de negociabilidad concertada, a través del cual se materializaría la transferencia de competencias y responsabilidades, cabe preguntarse: ¿en qué medida los incentivos políticos y económicos que se desprenden del arreglo institucional, han actuado a favor de un avance efectivo del proceso descentralizador?

Barrios (1998) sostiene, que el principal problema del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela, es la inexistencia, de una definición precisa de criterios y funciones asignados a cada nivel de gobierno. Es un problema de contratos incompletos, que podría dar lugar a comportamientos oportunistas, por parte de algunos actores involucrados.

Por su parte Winkler (1994), describe una virtual situación de estancamiento, del proceso descentralizador venezolano, a partir de la asignación de ingresos adicionales a los gobiernos estatales y la promesa de más ingresos, si los estados asumen mayores

responsabilidades, como la educación, primaria y secundaria. Los estados estarán de acuerdo en asumir aquéllas responsabilidades, sólo si el gobierno central, proporciona ingresos que al menos, cubran todos los costes adicionales de la prestación de servicios. Por su parte, el nivel central, supone que los estados deben financiar alguna parte de aquellos costes adicionales, a partir de nuevos ingresos ya asignados.

En los gobiernos subnacionales, son mucho más claros los incentivos perversos del arreglo institucional, sustentado en la posibilidad de negociación, entre los distintos niveles de gobierno. Estos apuntan a un efectivo estancamiento de la descentralización y a su poco probable concreción definitiva, debido, fundamentalmente, al mecanismo de transferencia negociada y gradual de competencias, el que determina que se presente un problema de incentivos, tanto para el gobierno central, como para los estados, que no han asumido una determinada competencia.

A los efectos de la gradualidad implícita, en el mecanismo de transferencias, se les ha llamado “gradualidad indeterminada”; ya que el arreglo institucional permite a los gobiernos regionales solicitar la transferencia, cuando consideren que están dadas las condiciones para asumir su responsabilidad. En principio, este mecanismo es bastante razonable, y la gradualidad sería la principal virtud o fortaleza de tal arreglo. Sin embargo, hasta que la mayoría de los estados, no haya tomado bajo su responsabilidad la competencia en un determinado sector, es muy probable, que el coste nacional de la provisión del servicio sea mayor, ya que el gobierno central, debe seguir otorgando el financiamiento, asociado a su responsabilidad parcial sobre la actividad (más allá de sus permanentes responsabilidades de regulación general de la competencia). Esta situación, puede imponer cargas adicionales al presupuesto nacional, y restar, en alguna medida, poder a la política fiscal, como elemento de estabilización. Asimismo, la coexistencia de estados descentralizados y no descentralizados en la provisión de determinada competencia, deriva en un problema de coordinación, que puede debilitar la posibilidad de proveer una calidad mínima en la prestación de servicios públicos.

Con el mecanismo establecido para la transferencia de competencias, se ha generado una situación, donde no existen claros incentivos para avanzar en la descentralización de responsabilidades hacia los estados, determinando que el gobierno central, aún mantenga una excesiva concurrencia en ciertas prestaciones, en las que, por ley debería acordarse, en algún momento, la competencia que corresponde a los gobiernos regionales.

Si el gobierno central asigna recursos presupuestarios no predeterminados por ley, su distribución regional, tendrá inevitablemente un sesgo favorable, hacia aquéllas regiones, donde este nivel gubernamental aún tiene competencia. Ello constituye un comportamiento totalmente racional (oportunista), en aras de capitalizar dividendos electorales y/o de control político, aun cuando no sea económicamente correcto, desde el punto de vista de la asignación territorial de los recursos públicos.

Si el nivel central envía sistemáticamente esta señal, sería natural esperar, que algunos estados, que aun no han asumido competencias, prefieran que el gobierno central resuelva el problema del financiamiento, vía transferencia – sobre todo si son escasas las fuentes propias de generación de recursos fiscales-. Lo que redundaría, en una ausencia de incentivos para actuar, con sentido de responsabilidad fiscal, a nivel subnacional.

De esta forma, los problemas de incentivos, que se desprenden del actual arreglo institucional, han conducido, en principio, a un virtual estancamiento del proceso de descentralización, por el lado de los gastos. Esto se derivaría de la ausencia de un cronograma, mas o menos preciso, de transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos regionales, situación que además, ha conducido a la aplicación de criterios no homogéneos (con sesgos a favor de algunos estados), al estar separadas en el tiempo, las negociaciones que se han realizado para la transferencia de competencias.

Por el lado de los ingresos, la forma como se concibe la principal transferencia gubernamental- el situado constitucional- , también ha contribuido a desincentivar el esfuerzo fiscal local y fortalecer una estructura de financiamiento subnacional, muy sesgada, a favor de las transferencias provenientes del gobierno central, con la consecuente rigidización del presupuesto nacional.

De esta manera, la indeterminación del orden cronológico lógico y deseable, en el diseño e implementación de una política integral de descentralización, apuntaría a la necesidad de rediseñar, el arreglo institucional que sustenta el proceso, en lo que dice en relación con el mecanismo de negociabilidad concertada; establecido originalmente, para realizar la transferencia de competencias y responsabilidades.

El proceso de descentralización venezolano se ha caracterizado por la primacía de la esfera política sobre la económica. En Venezuela, no se hicieron los cálculos, del posible impacto fiscal o macroeconómico de la descentralización, en la época de expedición de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público .Las principales autoridades económicas venezolanas, comenzaron a

preocuparse por la financiación del proceso, meses después de su entrada en vigencia, y es que, sin lugar a dudas, lo más importante que ha ocurrido en este proceso descentralizador, ha sido convertir en realidad, la disposición contenida en la Constitución Nacional (de 1961) y por largo tiempo propuesta, de elegir en forma directa a los gobernadores de estado y a los alcaldes de municipios.

Esta conquista, que es la base de la descentralización político-administrativa, fue la detonante de todas las demás. Este logro, se acompañó además, con el desarrollo del artículo 137 de la Constitución de 1961, que permitía nutrir de competencias a los estados, en una primera instancia; y a los municipios, en segunda instancia. De manera que, a nuestro modo de ver, los principales logros de la descentralización hasta el momento, se sitúan en el terreno de lo político.

En segundo lugar, también en el campo de lo político, han ocurrido progresos en el sistema electoral. La elección nominal de diputados y concejales, sin duda ha elevado el grado de representatividad política. A pesar de todas las críticas que se le puedan hacer a los llamados “circuitos electorales”; consideramos que es preferible haber dado ese paso y estar eligiendo en forma nominal por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los representantes a los cuerpos deliberantes, que haber seguido con el anterior sistema de listas cerradas y bloqueadas. Por supuesto, esto no quiere decir, que hayamos llegado al máximo de perfección en este campo; se hace necesario seguir avanzando.

Este proceso político de legitimación de liderazgos regionales y locales, así como de reafirmación de la autonomía de estados y municipios, ha dado soporte a la democracia, hasta tal punto, que dudamos, que el sistema político venezolano hubiera resistido los embates de los golpes de estado de 1992, de no haber existido en el país, gobernadores y alcaldes electos, que estaban representando un poder diferente en las provincias. Esto fue lo que hizo, que la “mesa” del sistema democrático del país no se viniera abajo. Este fue un logro de la descentralización que es necesario destacar.

Sin embargo, los logros de la descentralización, desde el punto de vista administrativo, han sido realmente pocos y de escasa importancia, en comparación con los de naturaleza política. Si bien la elección popular y directa de los gobernadores y alcaldes, fue un paso fundamental, para iniciar la descentralización político-administrativa; su avance material definitivo, depende de una asignación clara de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y una adecuada estructura de financiamiento gubernamental.

5.5. La Descentralización y la Medición del Gasto Social.

Durante el desarrollo de esta investigación hemos constatado que uno de los aspectos más oscuros en la medición de los logros y retrasos del proceso de descentralización en Venezuela tiene que ver con la información para hacerle seguimiento y evaluar el comportamiento del gasto social en el contexto de la descentralización (el gasto social descentralizado).

Los datos disponibles, provenientes de los presupuestos de las gobernaciones y de las alcaldías, no permite responder con cierto grado de certeza a preguntas básicas acerca de la magnitud y destino del gasto social descentralizado durante más de una década que transcurre el proceso, ni comparar estas mediciones con el período previo, a los fines de detectar avances y desaciertos.

La falta de la información mínima para la construcción de indicadores que permiten hacerle seguimiento a la eficacia, eficiencia, calidad o progresividad del gasto social en el ámbito regional y local, pone en evidencia, la incapacidad rectora del gobierno central sobre la política social. Adicionalmente, se desprende de tal situación, la carencia de herramientas metodológicas y organizativas para la identificación de problemas en el uso del gasto, para la aplicación de correctivos, así como también el desperdicio de experiencias, donde los recursos financieros hayan sido utilizados productivamente en beneficio del desarrollo humano. Estas experiencias exitosas, podrían ser revisadas en provecho de la formulación de líneas de política nacional. Al respecto, en el prefacio del Informe sobre el Índice y Entorno del Desarrollo Humano en Venezuela 1998⁵² bien se señala:

“la relación entre el nivel de desarrollo humano y la adecuada disponibilidad cuantitativa y cualitativa de la información para hacer posible el desarrollo humano, no solamente funciona en el sentido positivo y autosustentado, sino que también dinamiza un circuito negativo de determinaciones e influencias. Es decir, mientras más bajo y vulnerable llega a ser el desarrollo humano de un país, más deficientes se tornan sus sistemas y los tipos de información que albergan”. (Op. Cit., p. 21). (Ver Cuadro N° 11)

⁵² .Informe realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) de Venezuela sobre el Desarrollo Humano en Venezuela (1998).

Figura N° 2
Dimensiones e Indicadores del Índice de Desarrollo Humano



Esperanza de vida + Logro educativo + Ingreso Per Cápita.

Fuente: Tomado del Informe Índice de Desarrollo Humano 1998. Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En todos los países el “gasto social” entendido como el volumen de recursos que el Estado o los gobiernos dedican al financiamiento de los sectores sociales, ha resultado un concepto de difícil operacionabilidad, que ha obligado a organismos internacionales como la CEPAL, a aplicar diferentes recursos metodológicos para establecer la compatibilidad. En Venezuela, la clasificación que realiza la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE)⁵³, determina que los factores sectoriales sociales sean educación, salud, vivienda y desarrollo

⁵³ . Creada con el objeto de auxiliar al Presidente de la República y Consejo de Ministros en la planificación del Desarrollo social y económico de la nación y la coordinación que el Ejecutivo Nacional lleve a cabo con ese propósito (Decreto 492 de fecha 30 de diciembre de 1958 emanado de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela). Posteriormente y en cumplimiento con lo pautado en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5358 Extraordinario de fecha 26 de junio de 1999), la OCEPRE se creó como órgano rector del sistema presupuestario público venezolano. Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, la cual propende la integración de la administración financiera del Estado, así como los sistemas tributario y de administración de bienes regulados por otras leyes, se ordena la organización del sistema, creando las oficinas nacionales, dentro de las cuales se instituye: la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

Cuadro N° 11

Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Venezuela (IDH).

Periodo: 1950, 1960, 1970, 1980, 1990- 2002

Año	Componente Esperanza de vida	Tasa Esperanza de vida (CEdV)	Componente tasa de alfabetismo	Tasa Matrícula Combinada	Componente Logro Educativo	Ingreso \$PPA 1/	Componente Ingreso \$PPA	IDH
1950	55,19	0,5032	50,96	27,59	0,4317	2520	0,4474	0,4607
1960	58,06	0,5510	63,30	45,26	0,5729	3896	0,7128	0,6122
1970	63,85	0,6475	75,92	49,87	0,6724	4074	0,7471	0,6890
1980	67,70	0,7117	84,73	58,23	0,7590	5349	0,9931	0,8213
1990	71,20	0,7700	90,90	...	0,7302	5192	0,9628	0,8210
1991	71,20	0,7700	90,90	62,31	0,8137	5266	0,9931	0,8536
1992	71,20	0,7700	90,90	62,56	0,8145	5241	0,9771	0,8522
1993	71,20	0,7700	90,90	60,86	0,8089	4910	0,9084	0,8291
1994	71,20	0,7700	90,90	61,24	0,8101	4329	0,7963	0,7921
1995	72,38	0,7897	90,90	57,94	0,7991	4157	0,7932	0,7840
1996	72,38	0,7897	90,90	60,35	0,8072	2672	0,4767	0,6912
1997	72,57	0,7928	90,90	61,63	0,8114	2858	0,5126	0,7056
1998	72,80	0,7967	90,90	60,12	0,8064	2647	0,4720	0,6917
1999	72,94	0,7990	90,90	63,38	0,8173	3284	0,5947	0,7370
2000(p)	73,34	0,8057	90,90	64,12	0,8197	3477	0,6320	0,7525
2001(p)	73,53	0,8088	92,98	67,25	0,8440	3739	0,6826	0,7785
2002(p)	73,72	0,8120	92,98	69,06	0,8501	2336	0,4120	0,6914

Nota: Los valores del IDH están comprendidos en una escala entre 0 y 1, y se obtienen como promedio simple de los tres indicadores (señalados en el gráfico N° 3). Este rango de valores está subdividido en tres categorías:

- Desarrollo Humano Alto: con valores comprendidos entre 0,800 y 1.
- Desarrollo Humano Medio: con valores ubicados entre 0,500 y 0,799
- Desarrollo Humano bajo: con valores que van de 0 y 0,499, inclusive.

1/: No incluye servicio doméstico.

...: Información no disponible.

(P): cifras provisionales.

Fuente: Instituto Nacional de estadísticas. www.ine.gov.ve

urbano, desarrollo social, cultura y comunicación social, ciencia y tecnología. Esta clasificación, si bien responde a objetivos que se establecen para cada sector, está basada en un heterogéneo agregado de instituciones con fines diversos, que en el caso de algunos sectores, como el sector desarrollo social, limita la clara identificación de los objetivos del conjunto.

O en otras palabras, según la clasificación de la OCEPRE, cada uno de estos sectores involucra, como objeto de presupuesto, a múltiples instituciones y programas que no necesariamente se corresponden con la definición de objetivos. Por ejemplo las transferencias que realiza el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) a institutos educacionales privados y con objetivos educativos, se registran en el sector salud. Así

mismo, las construcciones para salud y educación, se incluyen en el sector desarrollo urbano y vivienda. Sin embargo, se imputa al sector desarrollo social, las inversiones que realiza el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) dirigidas a la construcción de infraestructura, en salud, educación o saneamiento.

La complejidad conceptual de algunos sectores versus la simplicidad con que se les trata en la clasificación presupuestaria; también restringe los estudios sobre gasto social y la construcción de indicadores para su seguimiento. El sector salud es el ejemplo más ilustrativo de esta afirmación.

La formulación presupuestaria para el sector salud, tiene como eje los programas de salud, pese a que los servicios con los que se concretan unidades de atención a las personas, son los que permiten contabilizar la cobertura, o evaluar la calidad v. gr. a partir de las consultas y sus resultados; las hospitalizaciones, las visitas familiares u otras. Regularmente en una unidad de atención de salud, confluyen actividades de varios programas, cuya cuantificación sería demasiado complicada

Para ilustrar un poco la complejidad de medir las actividades programáticas, basta con señalar, que en una consulta, por ejemplo: gineco-obstétrica, el médico puede realizar siete (7) programas: uterino, prevención del cáncer mamario, planificación familiar, prevención del SIDA, atención integral de salud reproductiva al adolescente (si se trata de una persona en este grupo) y vigilancia epidemiológica.

Dado entonces que la práctica de la atención no se traduce en la atención por programas, no es posible saber o que se invierte, en las unidades de atención (cobertura) o la variación de los costes en que se incurre por tipo de servicio, bajo la influencia de determinadas variables, entre otros. Es decir, no es posible hacerle seguimiento por la vía del gasto, a la efectividad o eficiencia, de los recursos invertidos en los servicios de salud.

Por eso se puede decir, que la principal limitante de la definición de la OCEPRE, es que un sector no incluye siempre los recursos pertinentes, ni excluye los que no son pertinentes. Los criterios que guían la clasificación no están claros y en algunos casos, no se corresponden con la práctica. Todo lo cual distorsiona los resultados del análisis que se realiza sobre el gasto social, a partir de los presupuestos nacionales y de las leyes de presupuesto de las gobernaciones y alcaldías, las cuales están regidas por la misma clasificación.

En las gobernaciones y alcaldías, estas dificultades se hacen sentir con mayor intensidad, limitando aún más, la cobertura y confiabilidad de los datos disponibles. En el

actual estado del “arte” de la información sobre gastos, de estos gobiernos, resulta casi impensable, la construcción de indicadores que permitan hacerle seguimiento a la eficacia o eficiencia del gasto a nivel subnacional, a partir del proceso de descentralización o aproximarse a cambios en la calidad de los servicios, imputables al gasto social descentralizado.

Ciertamente, a partir de los presupuestos de las gobernaciones y de las alcaldías, lo que se puede conocer es el “presupuesto programado”. La información publicada en la Ley de Presupuesto de la Administración Central, permite hacerle seguimiento al gasto social con casi dos años de retraso, ya que las modificaciones definitivas del presupuesto se publican con esa periodicidad. Pero en el caso de las gobernaciones y alcaldías, no se publica la información concerniente al presupuesto modificado, con lo cual no es posible, ni siquiera con retardo, estudiar los recursos gastados, sino los planificados, los cuales regularmente son objeto de cambio.

Existe una mayor discrecionalidad en el registro del objeto del gasto por sectores cuando se realiza en las gobernaciones y las alcaldías, lo que limita la comparabilidad intergubernamental sobre la magnitud y orientaciones del gasto social.

Cuadro N° 12
Administración Estatal
Distribución de Ingresos según su Origen Año 2004
(Millones de Bolívares)

Origen	Monto	%
Situado Constitucional	4.405.340,87	62,96
Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES)	484.308,55	6,92
Aportes del Ejecutivo Nacional para transferencia de competencias y otros	526.814,72	7,53
Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de las Minas e Hidrocarburos (LAEE)	1.159.748,09	16,58
Ingresos Propios	11.069,72	0,16
Reservas del Tesoro	207.426,82	2,96
Otros Ingresos	202.194,49	2,89
Total	6.996.903,26	100

Fuente: Informe de gestión fiscalizadora 2004. Contraloría General de la República. www.cgr.gov.ve

Cuadro N° 13
Distribución de Recursos (Administración Estatal) Atendiendo a la Naturaleza del
Gasto Año 2004
(Millones de Bolívares)

Partida Presupuestaria		Recursos Asignados	
Código	Concepto	Monto	%
4.01	Gastos de personal	2.157.828,42	30,84
4.02	Materiales y Suministros	119.612,86	1,71
4.03	Servicios no personales	339.619,86	4,86
4.04	Activos Reales	1.110.512,61	15,87
4.05	Activos Financieros	13.485,68	0,19
4.06	Servicio de la deuda pública	80.665,97	1,15
4.07	Transferencias	3.117.518,90	44,56
4.10	Gastos por indemnizaciones y sanciones pecuniarias del Estado	307,50	0,0
4.51	Seguridad y defensa.	15,00	0,0
4.52	Asignaciones no distribuidas	4.092,09	0,06
4.98	Rectificaciones	53.244,37	0,76
Total		6.996.903,26	100

Fuente: Informe de gestión fiscalizadora 2004. Contraloría General de la República. www.cgr.gov.ve

Del Informe de Gestión Fiscalizadora 2004, que realiza la Contraloría General de la República a la Administración estatal y municipal, se reafirma lo que hemos venido diciendo en cuanto a la incongruencia existente para contabilizar las partidas presupuestarias relativas al gasto de los estados y los municipios, lo que hace imposible cuantificar, la medida de eficiencia o eficacia del gasto descentralizado.

Ciertamente del análisis que hace la Contraloría General de la República respecto de la distribución de recursos de las entidades estatales para el año 2004 (Cuadro N° 13) concluye, entre otras, en las siguientes observaciones:

De las diferentes partidas de gastos (Cuadro N° 13), correspondientes a las distribución de los recursos de las entidades, para el ejercicio 2004, la partida con mayor asignación es la 4.07 “Transferencias”.

El análisis de las veintitrés (23) leyes estatales de presupuesto correspondientes al ejercicio fiscal 2004, determinan que Bs.3, 12 billones (44,62%) fueron programados por las gobernaciones para asignarlos a los consejos legislativos, contralorías y procuradurías estatales a través de las partidas 4.07 “Transferencias” y 4.52 “Asignaciones No Distribuidas”, y Bs. 3,87 billones (55,38%) se programaron a través de las partidas correspondientes, de acuerdo con la naturaleza del gasto.

En ese sentido, cabe destacar, que el estado Barinas utilizó la partida presupuestaria 4.52 “Asignaciones No Distribuidas” que de acuerdo con el Plan único de Cuentas emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), está reservada para la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República, a través de las específicas 4.52.01.01.00 y 4.52.26.01.00 respectivamente, por lo cual, las mismas no son aplicables en el ámbito estatal.

Con excepción de los estados Carabobo, Zulia y Miranda, los cuales asignaron los recursos, a través de las partidas que conforman el presupuesto de gastos de cada uno de los organismos; el resto de las entidades hizo uso de la partida 4.07 “transferencia” para referirse a la entrega de recursos por parte de las gobernaciones a favor de los Consejos Legislativos y contralorías estatales.

Es de hacer notar, que los consejos legislativos y las contralorías estatales no son susceptibles de recibir aportes por transferencias, ya que son órganos que aún cuando gozan de autonomía funcional, carecen de personalidad jurídica propia, ya que se subsumen en la personalidad jurídica única de las entidades territoriales, por lo cual no es posible la transferencia de recursos a través de dicha partida, toda vez que la misma está reservada a la ordenación de pagos a entes y no supone reintegros por parte de sus beneficiarios. A tales efectos, este Órgano Contralor, emitió oficio N° 07-00-196⁵⁴ de fecha 20-09-2004 dirigido a la Oficina Nacional de Presupuesto solicitando la incorporación en el Plan Único de Cuentas de una específica denominada “Asignaciones No Distribuidas” a las Contralorías Estadales y Municipales. Sin embargo, hasta tanto sea aprobada, se considera que la asignación de los recursos a estos organismos, debe ser realizada a través de las partidas correspondientes, atendiendo a la naturaleza del gasto. Por otra parte se observó, que el estado Mérida señaló en su presupuesto de 2004 la partida 4.51 “Seguridad y Defensa” la cual, a tenor de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es competencia del Poder Nacional.

Esto nos lleva a decir, que cuando el gasto se realiza a través de entes descentralizados, con frecuencia aparece una partida global de transferencias cuyo contenido no se desglosa y/o imputa a sectores (del gasto) en particular. Los gastos realizados con fondos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización

⁵⁴ .La totalidad de conclusiones de este análisis está contenida en el Informe de Gestión Fiscalizadora 2004, realizado por la Contraloría General de la República.

(FIDES) o el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), principalmente dedicados a la construcción o dotación de infraestructura social, regularmente se clasifican en *Gastos no clasificados sectorialmente*.

La clasificación del gasto social con base en sectores, no permite captar en toda su dimensión, la direccionalidad de los recursos que las gobernaciones y alcaldías invierten en mejorar la calidad de vida de la población. Estos gobiernos suelen dirigir su estrategia de intervención con base a problemas identificados en la población y no a partir de sectores.

En consecuencia, muchos de los programas y proyectos que se instrumentan, están dirigidos a atender poblaciones vulnerables, que por las características de sus necesidades requieren de apoyos integrales. En materia de servicios, los altos niveles de déficit acumulados también justifican respuestas, que aborden en conjunto, los problemas detectados con el fin de tener un impacto sustantivo en la calidad de vida.

Cuadro N° 14
Distribución Sectorial Municipal del Gasto Año 2004
(Millones de Bolívares)

Sectores	Monto	%
Gobierno y Administración	813.451,08	17,99
Seguridad y Defensa	290.840,05	6,43
Agrícola	5.440,61	0,12
Energía, minas y petróleo	3.304,45	0,07
Industria y Comercio	10.243,42	0,23
Turismo y Recreación	25.005,50	0,55
Transporte y comunicaciones	87.766,95	1,94
Educación	147.397,90	3,26
Cultura y Comunicación Social	33.452,02	0,74
Ciencia y Tecnología	3.472,96	0,08
Desarrollo Urbano, Vivienda y Conexos	1.403.671,,53	31,04
Salud	33.003,74	7,30
Desarrollo Social y Participación	172.679,19	3,82
Seguridad Social	571.966,22	12,65
Gastos no clasificados sectorialmente	622.745,52	13,77
Total	4.521.441,14	100

Fuente: Informe de gestión fiscalizadora 2004. Contraloría General de la República. www.cgr.gov.ve

5.6 La Medición final: Ganar la opinión pública.

Teniendo en cuenta la inexistencia de cifras mediante las cuales se pudiera cuantificar que tan próspero o no ha resultado el proceso de descentralización en Venezuela; con toda seguridad, podemos decir, que el hecho de mayor trascendencia, además de los ya mencionados logros políticos, es sin duda el buen concepto que tiene la opinión pública venezolana de su proceso de descentralización política.

Puertos que funcionan, salinas que antes daban pérdidas y que ahora producen, aeropuertos seguros y cómodos, carreteras bien mantenidas, agricultores productivos gracias al crédito oportuno y barato, pequeños y medianos empresarios que reciben asistencia técnica y crediticia, casas bien hechas para la gente de escasos recursos, servicios educativos y de salud bien administrados con participación municipal, centros de calidad para la atención al menor y a los ancianos y muchos otros ejemplos a lo largo y ancho del país representan ejemplos creativos, diversos y heterogéneos de la manera como se pueden administrar servicios públicos de manera eficaz y eficiente. El país cuenta con una muestra amplia y variada sobre la manera de gerenciar servicios públicos que funcionen. No son muchos, ni lo suficientemente extendidos. Aún son muchos los estados donde predomina el clientelismo y los vicios que se quieren combatir, pero ya es claro, que aquellos temores iniciales de disolución del Estado, el despilfarro de recursos, la extensión de vicios y la generación de graves procesos caudillescos regionales, se han disipado. Los alcaldes y gobernadores, no lo han hecho peor que el gobierno central. Antes por el contrario, existen muchos ejemplos sobre aciertos que invitan a la creatividad.

Las comunidades venezolanas, regionales y locales de hoy, cuentan con un variado “menú” donde ver y comparar, con sus propias realidades. Y preguntarse por qué determinado alcalde o gobernador con un determinado presupuesto, ha logrado tales o cuales resultados, mientras otros pasan desapercibidos, o son notorios, por lo poco o nada que hacen. Consideramos que este marco comparativo es clave. Sobre todo porque en el éxito o el fracaso de una gestión de gobierno, tiene mucho que ver, la propia elección que la gente ha hecho.

Lo mejor del proceso de descentralización, está seguramente, en la potenciación que se nota en las vanguardias regionales y locales. Nuevas agrupaciones políticas, empresarios emergentes, profesionales competentes, organizaciones sociales de solidaridad,

experiencias institucionales novedosas, audacia gerencial de los asuntos públicos y otros fenómenos, han podido ser observados, a lo largo del proceso de descentralización.

La capacidad técnica y de negociación en las relaciones intergubernamentales, tuvo tendencia al crecimiento en los primeros años del proceso descentralizador venezolano; pero de todo lo que hemos estudiado de ellas hasta el momento, podemos deducir que, las lecciones aprendidas durante más de una década, parecen indicar, la importancia que exista una eficiente relación institucional entre el gobierno nacional y el nivel territorial, que haga sustentable la gestión, en el marco de un federalismo limitado, como es el venezolano. Tal cometido supone, no sólo el establecimiento de acuerdos que superen la voluntad de los actores involucrados, sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios de turno; sino también, el desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación, en los planos político, de competencia y fiscal. Cuál ha sido la expresión real de estas relaciones y de qué manera transcurren los nuevos conflictos, es el contenido del próximo capítulo.

CAPÍTULO VI

EL CONTEXTO ACTUAL DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

6.1 Nuevas relaciones políticas.

La reforma en éste ámbito alteró, inequívocamente, la dinámica del sistema político venezolano, en lo que atañe a la distribución y legitimidad del poder. La elección de gobernadores y alcaldes ha tendido a desagregar territorialmente el poder (Arenas y Mascareño, 1996). Con la descentralización se observa, como fueron electos gobernadores líderes, provenientes de partidos políticos diferentes a los tradicionales Acción Democrática (AD) y el Partido social-cristiano COPEI, quienes coparon la escena del bipartidismo hasta 1988. En el cuadro N° 17 puede observarse como tal polarización fue disminuyendo hasta romperse definitivamente a partir del proceso electoral de 1995 y llegar a su máxima expresión, en las elecciones de julio del año 2000, cuando el Movimiento V República (MVR), actual partido de gobierno, se erigió como la principal fuerza de los gobernadores, y concentra prácticamente el poder, en las elecciones de 2004, en donde veinte (20) de los veintidós (22) candidatos electos como gobernadores de estado; pertenecían a esta agrupación política. Igual realidad se implantó con la elección de los alcaldes, pues en 1995 AD Y COPEI concentraban el ochenta y nueve por ciento de los municipios (89%), pero en 2000 disminuyeron hasta cuarenta y cuatro por ciento (44%) del total de alcaldes, mientras que el MVR concentró el veintidós por ciento (22%) y el Movimiento al Socialismo (MAS) el ocho por ciento (8%). En las pasadas elecciones regionales de 2004 el MVR obtuvo el triunfo en doscientas cuarenta y cuatro (244) de las trescientas treinta y cinco (335) alcaldías que se dirimían, lo que representa casi un setenta y tres por ciento (72,83%). (Ver Cuadro N° 15).

Siendo que las elecciones territoriales directas, desencadenan procesos de articulación de intereses a nivel de cada entidad, una resultante del proceso político aupado por la descentralización, es la presencia y fortalecimiento de liderazgos regionales, que han introducido contrapesos en el sistema político venezolano, disminuyendo la concentración omnímoda del poder en manos de las cúpulas centrales de los partidos. La primera evidencia de tal fenómeno, es la proliferación de candidatos presidenciales provenientes de cargos regionales y locales: Henríquez Salas-Römer,

(Ex -gobernador del Estado Carabobo) Oswaldo Álvarez Paz (ex -gobernador del estado Zulia), Claudio Fermín (ex -gobernador del Distrito Federal⁵⁵), Andrés Velásquez (ex -gobernador del estado Bolívar) e Irene Sáez (ex -Alcaldesa del Municipio Chacao); representan una clara expresión de ese fenómeno (Arenas y Mascareño, 1996). Por otro lado los partidos tradicionales como AD y Copei, herederos de estructuras jerárquicas poco flexibles, tuvieron que irse adaptando al esquema de competencia electoral territorial, originándose cambios en su seno, a medida que las regiones tomaban importancia (Guerón y Manchisi, 1996).

Bajo el impacto de los cambios, en el ámbito político se suceden alteraciones en las relaciones intergubernamentales, toda vez, que ahora, la negociación de los gobernadores y alcaldes en el poder central no se efectúa en un esquema de supeditación absoluta, tal como se mantuvo hasta 1989⁵⁶. Por el contrario, los nuevos funcionarios territoriales electos, tienden a crear sus propias clientelas alrededor del ejercicio del gobierno estatal o municipal, compitiendo con los líderes nacionales por el control del territorio. La mayor cercanía de los gobernadores y alcaldes con la población que los eligió, hacen variar el eje de la legitimidad del sistema político, el cual, si bien sigue dependiendo de la figura presidencialista como valor cultural integrador, tal como sucede en América Latina, cuenta con nuevos espacios de referencia para la negociación por el acceso a los recursos del Estado. Algo similar sucedió en México, país de inspiración federal, pero con historia de dominación unipartidista y centralista en la figura del PRI (Partido Revolucionario Institucional). A pesar del férreo control político que ejerció este partido durante más de setenta años, la base territorial que se expresó en la alianza alrededor del Partido Acción

⁵⁵. El nombre de Distrito Federal fue sustituido por el de: *Distrito Metropolitano de Caracas*, designado de esa forma desde su publicación en Gaceta Oficial Número 37006 de fecha 03 de agosto de 2000 bajo la presidencia de Hugo Chávez Frías.

⁵⁶. Esta apreciación, enfatizamos, se refiere al período 1990-1998, antes del inicio del actual período de gobierno. Más adelante hablaremos de una recentralización del poder desde 1999 hasta la fecha.

Cuadro N° 15
Distribución de los gobernadores electos por agrupaciones políticas

Fuerzas Políticas	1989	1992	1995	1998	2000	2004
Acción Democrática (AD)	11	7	11	7	2	1
Partido Socialcristiano (COPEI)	6	9	4	4	1	-
Movimiento al Socialismo (MAS)	1	4	4	3	4	-
La Causa Radical (LCR)	1	1	1	1	-	-
Movimiento V República (MVR)	*	*	*	3***	11	19■
Proyecto Carabobo- Venezuela (PROVE)**	1	1	1	1	1	-
Convergencia	*	*	1	1	1	-
Patria Para Todos (PPT)	*	*	*	3	2	1
Un Nuevo Tiempo****	*	*	*	*	1	1■■
TOTAL	20	22	22	23	23	23

Notas: * Estas organizaciones no existían para el momento.

** Proyecto Venezuela fue creado posteriormente a la elección de 1992.

*** Número de gobernadores, luego de efectuadas nuevas elecciones en los estados Apure y Nueva Esparta, donde ganaron los candidatos postulados por el MVR.

**** Esta organización ganó las elecciones en el estado Zulia (2000 y 2004), creada para ese propósito.

■ Incluye el apoyo del partido Podemos.

■■ El gobernador re-electo del Zulia, Manuel Rosales, con el apoyo de AD, COPEI, Proyecto Venezuela, MAS, Causa R, Primero Justicia, Alianza Bravo Pueblo y dieciocho (18) partidos políticos, de los cuales su propio partido-Un Nuevo Tiempo- logró el 33% del total del voto.

Fuentes: a) Molina y Pérez B. (1996).

b) Raigón y Sonntag (1999).

c) Elecciones 2000 y 2004: Prensa Nacional

Nacional (PAN), le dio triunfo al actual presidente Vicente Fox (Mizrahi, 2001). Evidentemente, cambios determinantes en la política, como los antes expresados, poseen algún vínculo con las transformaciones que introduce la descentralización política en la dinámica de los estados nacionales. Este proceso ha representado en Venezuela, un aliciente para la disminuida legitimidad del sistema político, y con ello ha propuesto, un nuevo esquema para las relaciones entre el poder central y los gobiernos estatales y municipales.

6.2 La Crisis Política Actual y el papel de los Estados y Municipios para alcanzar la Gobernabilidad Democrática.

El actual gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías comenzó teniendo altos niveles de popularidad, respaldo y reconocimiento, generado entre otras razones por las expectativas de cambio surgidas tiempo antes de su elección y afianzada por su inobjetable triunfo electoral (Ver cuadro N° 16).

Pero con el tiempo se ha venido afianzando un espíritu de confrontación fratricida entre los venezolanos, que hace recordar el triste pasado del siglo XIX, escenario al cual por supuesto, no queremos regresar. Se han profundizado las diferencias y se ha polarizado el clima político y social del país, con la amenaza de los extremos de ambos lados de producir una guerra civil.

En los venezolanos se ha producido un terrible problema de salud mental pública, expresado en la angustia que vive la mayoría del pueblo venezolano y que ha sido señalado en las páginas serias de la prensa nacional. Es toda la sociedad la que vive la incertidumbre de no saber a dónde va el país. A esto contribuye el discurso presidencial, que sólo ha tenido una breve moderación después del 11 de abril de 2002 (día en que se realiza un golpe de estado), la evidente división de la Fuerza Armada Nacional y la desorientación de una oposición que, sin una propuesta clara, siguiendo el mismo juego del discurso presidencial, centra todo en la salida del Presidente Chávez.

Se entiende que la gran mayoría de los venezolanos, siendo partidarios o no del Presidente Chávez, parecieran encontrarse en el centro, sin ningún medio de cohesión que impida el triunfo de los extremos. Y aunque esta aseveración podría interpretarse como una reacción natural de quienes no vemos salidas o la luz al final del túnel, debemos agregar sin embargo, que a partir de aquél 11 de abril, se evidencian diferencias de orientación en lo que se conoce como oposición, sin que esto haya significado fisuras o amenazas de división, simplemente emergen diferencias en uno de los bandos que pudiera contribuir a darle una mejor orientación a la actuación de la oposición y que reflejada en la realidad política venezolana ayudaría, de alguna manera, a que las dificultades existan, se toleren y sean manejadas también en el bando del Gobierno Nacional. Sólo afectando el monoelitismo de ambos bandos, buscando la despolarización del país, se podrán sentar las bases para realizar una verdadera “mesa de diálogo”, con sede neutral y con ayuda de terceros, para administrar las diferencias y llegar a un acuerdo en las bases mínimas de un proyecto de país.

Este es el marco que nos permite abordar el papel que en esta crisis pueden jugar, estados y municipios.

Si partimos de la premisa antes planteada, del pacto federal nacido en 1811 y renovado, tanto en la Constitución de 1961 como la de 1999, debemos afirmar, que cualquier acuerdo nacional por un proyecto de país, pasa por confirmar las cláusulas de ese renovado pacto federal, para, en efecto, poner en práctica, las interrelaciones que

administren la vida de la federación descentralizada declarada por el constituyente de 1999. Y esto incluye, no ceder a la tentación de revivir la histórica tendencia a oponer municipios a estados, para favorecer el centralismo.

Si partimos de la premisa antes planteada, del pacto federal nacido en 1811 y renovado, tanto en la Constitución de 1961 como la de 1999, debemos afirmar, que cualquier acuerdo nacional por un proyecto de país, pasa por confirmar las cláusulas de ese renovado pacto. En este sentido, comenzamos por destacar, los gestos de gobernación hechos por el Presidente Chávez, después del 11 de abril de 2002, de reunir, el todavía no conformado, Consejo Federal de Gobierno. Así para el 18 de abril de 2002, fue convocado por el Presidente, sin que hasta los momentos se haya sancionado la Ley⁵⁷ prevista en el artículo 185 constitucional, que regularía la forma de ser representada la sociedad organizada. La importancia de esa reunión, residía en la creación de un escenario para la concertación federal, en el que se podía trabajar para alcanzar los necesarios acuerdos, que permitieran la reducción de la tensión entre los niveles del Poder Público, para avanzar en la gobernación del Estado Federal Descentralizado.

Sólo los encuentros entre los representantes de esos distintos niveles permitirán hablar de algún grado de gobernabilidad de la federación descentralizada. Hasta el momento de terminar la redacción de esta investigación no se ha sancionado la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, por lo que no se ha hecho operativo el funcionamiento de esa instancia de coordinación y planificación; no obstante aún con dificultades, se han dado pasos en la necesaria concertación para la gobernabilidad de la federación, en lo que podemos destacar el llamado “Consenso de Anzoátegui” y la conformación de los consejos locales de planificación.

De la reunión de la asamblea extraordinaria de la Asociación de Gobernadores, celebrada en Puerto La Cruz, estado Anzoátegui, el 08 de junio de 2002, con la participación del Vicepresidente Ejecutivo, surgió un importante acuerdo fundado en el espíritu de un “compromiso de firme apoyo al orden constitucional y democrático” y en rechazo a “cualquier propósito destinado a imponer al pueblo venezolano, salidas de fuerza

⁵⁷ .La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno cuyo texto fue elaborado por la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional; entró en cuenta para su discusión en fecha 31 de octubre de 2002; después de ser aprobado en segunda discusión (con modificaciones) es sancionado el 30 de junio de 2005 y es devuelta por el Ejecutivo el 26 de julio de 2005.

Cuadro N° 16
Resultados Electorales Venezuela (Poder: Nacional). Período: 1999-2004

<u>Presidenciales 1998</u>		
	Votos	Abstención
Hugo Chávez Frías	3.676.685	56,20%
Henrique Salas-Rómer	2.613.161	39,97%
Total Votos Válidos	6.537.304	
Abstención	3.971.239	36,24
<u>Referéndum 1999</u>		
¿Aprobar nueva Constitución?		
SI	3.301.475	71,78%
NO	1.298.105	28,22%
Abstención	6.041.743	55,63%
<u>Presidenciales 2000</u>		
Hugo Chávez	3.757.773	59,76%
Francisco Arias Cárdenas	2.359.459	37,52%
Total Válidos	6.288.578	
Abstención	5.120.464	43,69%
<u>Referéndum 2000</u>		
¿Remover líderes sindicales?		
Si	1.632.750	62,02%
No	719.771	27,34%
Abstención	8.569.691	76,50%
<u>Referéndum 2004</u>		
¿Remover a Chávez?		
No	5.800.629	59,10%
Si	3.989.008	40,64%
Abstención.	4.430.474	30,08%
<u>Elecciones Parlamentarias 2005</u>		
Escaños obtenidos por el MVR	114	68%
Escaños obtenidos por otros partidos*	53	32%
Votos válidos	3.398.567	
Abstención**	10.668.223	74,74%

Notas: * Los otros partidos que resultaron acreedores de algún escaño en la Asamblea Nacional fueron: Partido Por la Democracia Social: 15 escaños, Movimiento Electoral del Pueblo (MEP): 11 escaños, Partido Patria para Todos (PPT): 11 escaños, Unión Popular Venezolano (UPV): 8 escaños y Partido Comunista de Venezuela (PCV): 8 escaños.

Fuente: Datos tomados del Consejo Nacional Electoral (CNE). Elaboración propia.

** Según Datanálisis, empresa privada dedicada a la realización y divulgación de encuestas en Venezuela; la abstención correspondiente a las elecciones parlamentarias 2005 fue de 82,3%.

que quebranten el ordenamiento jurídico de la nación”. Asimismo, se invocó el “más absoluto respeto hacia las instituciones de la república y los poderes legítimamente constituidos” y “se ratifica que cualquier cambio político e institucional, debe realizarse a través de los mecanismos previstos en la Constitución”.

Los gobernadores consideran tarea urgente impulsar el proceso de diálogo nacional, en forma franca y abierta a todos los sectores, con el propósito de restablecer la convivencia de los venezolanos y garantizar un clima de armonía y respeto que permita avanzar hacia el desarrollo, contribuyendo a solucionar los problemas sociales y económicos, que enfrenta la nación.

Las cláusulas del acuerdo se refieren a las relaciones intergubernamentales y muy especialmente a las vinculadas al tema del financiamiento de la descentralización, tratado en líneas anteriores, así como al incumplimiento y atraso en los mecanismos de redistribución. Merece la pena destacar, al efecto, el compromiso contenido en la cláusula octava, el cual es del tenor siguiente:

“Impulsar y profundizar el proceso de descentralización, en cumplimiento a los postulados establecidos en la Constitución vigente. A tales fines ambas partes se comprometen a contribuir dentro de sus posibilidades a dar impulso en la Asamblea Nacional para la promulgación de Leyes tales como: Consejo Federal de Gobierno, Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal y Fondo de Compensación Interterritorial, así como la revisión simultánea de las leyes de Fondo de Estabilización Macroeconómica, de Descentralización, FIDES y LAEE, teniendo en cuenta la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. Los mencionados proyectos se discutirán bajo urgencia parlamentaria”.

El incumplimiento a este acuerdo, ha desatado toda clase de reacciones públicas por parte de los gobernadores; cada vez son más las noticias que encontramos en la prensa nacional sobre el reclamo de los mismos, porque no reciben a tiempo o reciben con demora los recursos financieros que, como el situado, son mandato constitucional.

Pese a ello, desde el año 2004, el gobierno nacional ha venido creando una serie de fondos con los que ha sustraído recursos a las entidades regionales y locales.

La creación en febrero de 2004 del Fondo Especial de Desarrollo (Fondespa), que a partir de los ingresos excedentarios de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) contó con dos mil millones de dólares para financiar diferentes obras, levantó una enorme polvareda

en la opinión pública venezolana, toda vez que trastocó la manera en que hasta ese año, se había venido ejecutando el presupuesto de la nación.

A partir de 2005, no sólo se ha hablado de Fondespa, sino también del Fonden (Fondo de Desarrollo Nacional); mientras que el Fondo para la Estabilización Macroeconómica, que supone justamente la transferencia de recursos a estados y municipios, continúa sumido en un *vacatio legis* (vacío legal). La modificación en 2005, de la Ley del Banco Central⁵⁸, es lo que ha permitido la creación de estos fondos, que en el caso del Fonden se constituyó con seis mil millones de dólares provenientes del traspaso de las reservas internacionales, dinero que, según el gobierno nacional, será utilizado en inversión productiva.

Pero muchas son las críticas respecto al manejo de estos fondos; para Nelson Chitty La Roche, abogado y ex -presidente de la Comisión de Contraloría del Parlamento Nacional, “el Fondespa ha resultado, en una organización paralela con la finalidad de evadir los controles existentes, lo que explica que no pasaran esos recursos por la fiscalización del Banco Central, ni mucho menos de la Asamblea Nacional”.

Son varias las violaciones que según Chitty La Roche implica su constitución, pero destaca el hecho de que, tanto Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) como el Banco Central de Venezuela (BCV) infringieron el ordenamiento jurídico cambiario, pues el instituto emisor no tenía potestad para autorizar a PDVSA a crear un fondo. “Los directivos que han aprobado la operación ilegal incurren en las responsabilidades que establece la ley”.

Coincidimos con la opinión de este abogado en cuanto a través de estos fondos se están sustrayendo recursos para ejecutar el gasto público, “lesionando el derecho de los estados y municipios a percibir el situado constitucional, todo ello en infracción al ordenamiento constitucional y legal”.

Otro de los efectos que tiene la vigencia del Fondespa es que produce una disminución de los ingresos del Tesoro, y por ende sustrae recursos que deberían ser aportados al Fondo de Estabilización macroeconómica, un fondo que sí cuenta con fundamento constitucional.

Desde el punto de vista jurídico, el mantenimiento del Fondespa viola el principio de unidad del Tesoro, según el cual todos los ingresos de la República deben concentrarse

⁵⁸ .Publicada en Gaceta Oficial N° 5606 de fecha 18 de octubre de 2002.

allí; infringe la unidad del presupuesto de la nación, que intenta evitar la creación de partidas paralelas; e ignora la regla de no afectación de ingresos contemplada en La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

No puede haber ingresos de la República que no estén reflejados en el presupuesto de ingresos, ni gastos que no hayan sido autorizados en el presupuesto de gastos. Una vez producido un ingreso al tesoro nacional, la única autoridad para afectar esos recursos para ser gastados es la Asamblea Nacional, mediante la aprobación del presupuesto de gastos o la autorización de créditos adicionales.

En base a esto, veamos las definiciones que de los principios de unidad y universalidad hace la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE):

Principio de Unidad:

Este principio se refiere a la obligatoriedad de que los presupuestos de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente...

Principio de Universalidad:

Dentro de este postulado se sustenta la necesidad de que aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado en él.

...En la concepción tradicional se consideraba que este principio podía exponerse cabalmente bajo la “prohibición” de la existencia de fondos extrapresupuestarios (subrayado nuestro).

Aún así, el gobierno venezolano continúa con la práctica de proliferación de “fondos extrapresupuestarios” y es así como crea también el Fondo Miranda, que se conforma de los ingresos tributarios adicionales (recaudaciones tributarias por encima de lo estimado). Hasta diciembre de 2005, los voceros gubernamentales no habían precisado los recursos que se tienen depositados en el Fondo Miranda, pero los ingresos excedentes tributarios superan los siete billones de bolívares⁵⁹ (3,2 billones de dólares).

Según los datos del organismo tributario (SENIAT) el aporte se encuentra en más de treinta y cuatro millones de bolívares, mientras que la contribución fiscal programada fue de veintisiete billones de bolívares. De acuerdo a los anuncios presidenciales, el SENIAT

⁵⁹ .El tipo de cambio referencia de (Bs. / US \$) es de 2.150.

tendrá que incrementar su esfuerzo debido a que el Fondo Miranda tendrá que nutrirse de tres billones de dólares cada año.

Con este fondo el gobierno nacional espera cubrir parte del plan extraordinario de inversiones: **Bicentenario Bolivariano 2006-2010**. Según el Presidente Chávez, cada año se inyectarán recursos por el orden de veinte billones de dólares. De este monto 10 billones de dólares dará PDVSA, cinco billones de dólares el Fonden y dos billones de dólares Pequiven (Petroquímica de Venezuela, S.A.)⁶⁰.

Desde su creación en febrero de 2004 y hasta el 2005 Petróleos de Venezuela depositó al Fondespa cuatro mil millones de dólares, que al cierre de 2005 sólo se habían ejecutado el cincuenta (50%), por lo que queda un saldo pendiente por usar.

Con la creación del Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), la industria petrolera (PDVSA) ya no efectuará más traspasos de fondos al Fondespa, sólo quedará un mecanismo especial, que también financiará proyectos similares a los que estaban atendiendo con el fondo que creó PDVSA en febrero de 2004.

PDVSA, adicional al Fondespa, tiene un presupuesto especial para agro, misiones y vivienda. Esos tres fideicomisos en 2005 alcanzaron 4,8 billones de bolívares (2,2 billones de dólares) y de esa cantidad se desembolsó 4,3 billones de bolívares (dos billones de dólares) que representa un 90%.⁶¹

Pero la protesta de los gobernadores sigue latente respecto a la demanda de recursos para sus regiones; y es que el incremento de ingresos petroleros y tributarios, especialmente los registrados para los años 2004 y 2005, no se ha correspondido exactamente, con el aumento de transferencias a estados y municipios. (Ver Cuadro N° 17). En información recogida por el diario El Universal de fecha 15 de junio de 2004, se señala que “mientras el Gobierno incrementa el gasto con los ingresos petroleros adicionales, aún no ha cancelado sus obligaciones, en especial con las regiones”.

⁶⁰ .Creada desde 1977. Es la empresa del Estado venezolano, que se encarga de producir y comercializar productos químicos y petroquímicos para los mercados nacional e internacional. Desde marzo de 1978 se constituyó en filial de PDVSA y está integrada por tres complejos petroquímicos: El Tablazo, en el estado Zulia; Morón, en el estado Carabobo y Jose, en el estado Anzoátegui.

⁶¹ . El presupuesto para agro previsto en 1,1 billones de bolívares de los cuales se comprometió el 82% se destinaron a financiamientos agrícolas.

El fideicomiso para las misiones establecido en 2,5 billones de bolívares, se desembolsó en su totalidad para atender a las misiones: Ribas, Mercal, Barrio Adentro, Vuelvan Caras y Guaicaipuro.

Sólo en el caso del fideicomiso para vivienda que se contempló en 1,2 billones de bolívares utilizados en el programa: sustitución de ranchos por vivienda; el sesenta por ciento (60%) del monto fue transferido a las gobernaciones y alcaldes y el cuarenta por ciento (40%) a las cooperativas creadas en la Misión Vuelvan Caras.

El mismo artículo señala que el Ejecutivo Nacional adeudaba para aquél momento a gobernaciones y alcaldías, por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) 2,1 billones de bolívares de los años 2001 y 2002.

En esta misma información se señala la manera en que el Ministerio de Finanzas contempla atender esos pagos mediante una ley de pasivos regionales⁶² que aún se encuentra en la Asamblea Nacional, pendiente de discusiones.

En el proyecto se prevé que las cancelaciones de las acreencias se efectuarán con bonos de la deuda y, en caso de que se acepte efectivo, se pagará veinte por ciento (20%) de la obligación y el resto se atenderá en los presupuestos de los ejercicios siguientes, destinándose una partida no menor a diez por ciento (10%).

Analistas señalan que en una etapa en la cual el Ejecutivo cuenta con ingresos suficientes para atender su expansión del gasto, y que además se refleja en la constitución del fondo especial de desarrollo (Fonden), las deudas que posee las quiera pagar con bonos, cuando podría hacerlo en efectivo.

Pero el Gobierno no solamente se retrasa en las deudas, ese incremento en los ingresos petroleros y tributarios, implica un aumento en las transferencias por situado constitucional y asignaciones económicas especiales (LAEE); y los traspasos que se realizan corresponden solamente a los previstos en el presupuesto.

La Asociación de Gobernadores de Venezuela ha estimado que tomando en cuenta los precios del crudo para el 2004, el Ejecutivo tendría que haber entregado 1,2 billones de bolívares adicionales al presupuesto de las regiones.

En el mismo orden de ideas, estimaciones hechas por varias consultoras del país⁶³, coinciden en señalar que los depósitos que se realizarán al Fondo Miranda implicarán una disminución de las transferencias a las gobernaciones y alcaldías en 600 millones de dólares cada año.

Debemos recordar que el Gobierno decidió utilizar parte de la recaudación tributaria adicional en un mecanismo especial, el cual se empleará en 2006, para atender parte del plan de inversiones Bicentenario Bolivariano 2006-2010. Siendo el objetivo, eliminar esos

⁶². La ley en referencia lleva el nombre de: Ley del Régimen para la Liquidación Y Pago de Obligaciones Causadas, Relativas a Transferencias de Recursos a Entidades Municipales y fue presentada para su discusión a la Asamblea Nacional por la Comisión Permanente de Finanzas en fecha 25 de marzo de 2004; fecha en la cual se aprueba.

⁶³. Específicamente este dato lo aporta la firma: Ecoanalítica

ingresos del presupuesto ordinario; y dado que el Ejecutivo Nacional, ha presionando a los que están a cargo de la política presupuestaria a realizar una subestimación de tres mil millones de dólares de los ingresos no petroleros, los cuales irán a parar al Fondo Miranda; de manera que no se hagan las transferencias legales a las regiones y adicionalmente se apruebe un mayor endeudamiento. En definitiva, con el fondo, se registrará una disminución de las transferencias a los estados y municipios por el orden de seiscientos millones de dólares.

Cuadro N° 17
Evolución del Ingreso del Sector Gobierno y del Ingreso Territorial.
Años: 1989-2004
(Millones de bolívares)

Año	Ingresos sector gobierno	Ingresos entidades federales	% Ingreso entidades federales	Ingresos municipios	% Ingreso Municipal
1989	286.403	37.196	12,99	12.005	4,19
1990	560.682	86.047	15,35	18.608	3,32
1991	669.775	110.492	16,50	29.438	4,40
1992	958.173	124.207	12,96	42.149	4,40
1993	1.100.718	156.858	14,25	62.487	5,68
1994	1.939.106	308.563	15,91	102.700	5,30
1995	2.921.452	457.229	15,65	167.854	5,75
1996	6.604.749	1.206.568	18,27	261.339	3,96
1997	10.985.447	2.506.904	22,16	536.828	4,89
1998	12.403.355	2.481.860	20,01	1.039.988	8,38
1999	13.495.339	2.423.939	17,96	1.229.811	9,11
2000	11.532.906	4.313.913	37,40	739.379	6,41
2001	13.556.863	5.333.214	39,33	846.812	6,24
2002	19.354.419	6.629.787	34,25	1.118.983	5,78
2003	26.115.362	6.832.712	26,16	2.533.168	9,69
2004	44.158.378	6.985.833	15,81	3.511.441	7,95

Fuente: Cálculos propios a partir de la información sistematizada por la Dirección General Sectorial de Desarrollo Regional. Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE).

A su vez en la Asociación Nacional de Alcaldes se observa una división producida por la derrota sufrida por los partidarios del Gobierno Nacional en la elección de su directiva. La respuesta del llamado sector “oficialista” ha sido el paralelismo, conformando una Asociación “Bolivariana” de Alcaldes; pero lo más grave ha sido la presencia del Vicepresidente Ejecutivo en el respectivo acto.

Por su parte, la Asamblea Nacional, ha dictado La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública⁶⁴. Si bien es cierto, que está previsto en la Constitución, la regulación legal de la participación de los representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada; ello ha podido formar parte de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que ya entró en vigencia; no obstante pareciera que el legislador nacional está actuando a retazos, dando respuestas a cuestiones circunstanciales y según intereses muy particulares de la actual mayoría parlamentaria, sin obedecer a una agenda legislativa. Al revisar el texto de esa ley, se observa el mismo apuro que ha caracterizado la producción normativa, desde la segunda discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, lo que deriva en la producción de textos con muchos errores, los cuales pasan a ser objeto de constantes reformas; y en este caso debemos destacar las dudas que surgen sobre la funcionalidad de estas instancias en la planificación, tanto por el número de sus integrantes como por el de las funciones que se le atribuyen en la ley; pareciera que el legislador no tuvo claro que tipo de organización estaba estructurando.

A esto hay que agregar la amenaza recíproca de los referendos revocatorios de los mandatos de gobernadores y alcaldes, cuando se cumpla la mitad del período correspondiente.

En todo caso, aún cuando se observan dificultades en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales y en la funcionalidad de la federación, podemos aspirar que haya algunos avances para la gobernabilidad del Estado federal descentralizado, en tanto que las partes que protagonizan la confrontación nacional, hayan entendido, desde ambas ópticas, la necesidad de saber administrar las contradicciones y conflictos propios del gobierno de la federación, aunque no se esté totalmente del lado de la descentralización.

⁶⁴ .Publicada en Gaceta Oficial N° 37463 de fecha 12 de junio de 2002, posteriormente existe una Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública; aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional el 24 de enero de 2006, pendiente de sanción.

CAPÍTULO VII

EL ESTADO VENEZOLANO ACTUAL: SEPARACIÓN O CENTRALIZACIÓN DEL PODER

7.1 Breve historia del comportamiento real de la interacción entre niveles de gobierno.

En capítulos anteriores hemos hablado de cómo después de la fallida federación contemplada en la primera Constitución venezolana de 1811 y de la cruenta Guerra Federal, el país transitó un largo camino de autocracias caudillistas, durante la segunda mitad del siglo XIX, que culminó con la dictadura gomecista, régimen que dio forma y consolidó, el perfil centralizador del Estado venezolano, determinando la forma y el contenido del ejercicio del poder a lo largo del siglo XX. Las constituciones democráticas de 1947 y 1961, recogieron con fuerza ese carácter centralizador y, particularmente en la última, se consagró, la monopolización del poder en manos de los partidos, que acapararon la representatividad y participación políticas, permaneciendo la Federación, como una forma constitucional, vacía de contenido, quedando los estados y municipios sin materia alguna, para justificar sus entidades.

De clara recordación son todavía, episodios que evidenciaban la fuerza del estilo centralizador venezolano: Carlos Andrés Pérez,⁶⁵ en su primer mandato, aupó la nefasta Ley de Coordinación del Situado Constitucional, mecanismo con el cual las entidades federales se vieron obligadas a supeditar los escasos recursos que captaban por concepto de Situado, a una coordinación obligatoria de su cincuenta por ciento (50%) con inversiones determinadas por los ministerios centrales; también fue famosa la decisión de Lusinchi⁶⁶ de designar a los Secretarios Generales de Acción Democrática de las secciones estatales, como gobernadores en cada entidad federal, con lo cual garantizaba una absoluta fidelidad y control político y administrativo.

Sin embargo, la tensión siempre presente entre la realidad centralista y el deseo federalista que impregna nuestra historia republicana, hizo que en la Constitución de 1961,

⁶⁵ .Su primer mandato constitucional lo asumió en fecha 12 de marzo de 1974 para gobernar el período correspondiente al quinquenio: 1974-1979. El 02 de febrero de 1989 a sus sesenta y seis años, tomó posesión, por segunda vez, de la jefatura de la nación para el período presidencial: 1989-1994. Este último período estuvo signado por una serie de acontecimientos que impidieron la culminación del período de su mandato; las intentonas golpistas de febrero y noviembre de 1992, así como las acusaciones de malversación de unos doscientos cincuenta millones de bolívares (unos diecisiete millones de dólares) de una partida secreta, correspondiente a los fondos reservados por ley para gastos del Ministerio de Relaciones Interiores, trajeron como consecuencia que la cámara alta resolviera levantar la inmunidad parlamentaria de Pérez, y el 27 de mayo de 1993 la Corte Suprema de Justicia abrió un proceso en su contra y le destituyó definitivamente “en resguardo de la convivencia pacífica de los ciudadanos y para garantizar la vigencia del orden democrático”.

⁶⁶ .Ejerció la presidencia de Venezuela para el período: 1984-1988

se estableciera la previsión de la elección futura de los gobernadores de estado y la transferencia de competencias a entidades federales y municipios.

No se podrá negar que las reformas aprobadas en el marco de la Constitución de 1961 introdujeron una nueva lógica en el desempeño del Estado y del sistema político en Venezuela, estableciéndose contrapesos al omnímodo poder central imperante hasta entonces. Por una parte, con la elección de funcionarios territoriales, se tendió a desagregar territorialmente el poder, entrando en escena nuevos líderes provenientes de partidos diferentes a los que habían copado la escena anterior. Por otra parte, la paulatina creación de servicios administrados directamente por gobernadores y alcaldes, alteró las relaciones tradicionales entre los niveles de gobierno, quedando en evidencia la escasa capacidad rectora del gobierno central. En tercer término, los estados y municipios incrementaron su participación en el ingreso público nacional desde un 17,18 por ciento en 1989, hasta un 28,39 por ciento en 1998, recursos que si bien provenían en su mayoría de transferencias centrales, aliviaron la gestión de estados y municipios en ese período.

7.2 La recentralización del poder en Venezuela.

Con todas las limitaciones que encerraba el arreglo institucional para la descentralización, el gobierno de Chávez heredó una situación, en la cual, el poder había comenzado a desagregarse territorialmente, con lo cual sería necesario desarrollar capacidades de convivencia, para mantener dentro de límites manejables, las relaciones intergubernamentales. En este contexto se aprobó la Constitución de 1999, la cual refrendó el carácter federal y descentralizado que ya tenía la república. Además, creó instituciones que podrían, a futuro, contribuir con la profundización y canalización del proceso de descentralización, como era el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales y Locales de Planificación Pública, además de prever la creación de una Hacienda Pública Estatal y un Fondo de Compensación Territorial.

No obstante, y ya lo hemos señalado, el texto constitucional expresaba contradicciones en relación al espíritu federal que declaraba. La eliminación del carácter bicameral del parlamento, desapareciendo el Senado de la República, ha hecho que la representación territorial equitativa sea cosa del pasado. Al respecto, es conveniente recordar que en cualquier manual del federalismo como concepto y como filosofía de organización del poder, la representación territorial en el órgano deliberante y formador de

leyes de un país es una condición insalvable de la distribución del poder, como norma que intenta preservar la presencia activa de las entidades federales, en las decisiones nacionales que les atañen. En otra vertiente, el Situado Constitucional, se dejó flotando en una banda entre quince y veinte por ciento, con lo cual se desmejoraba el veinte por ciento mínimo que habían alcanzado las entidades federales, y con ellas los municipios en 1994. Obviamente, nada garantizaría que el Ejecutivo Nacional, mantuviera la transferencia del veinte por ciento, y que, por el contrario, tendiera a bajar el Situado progresivamente, como en efecto sucedió.

Adicionalmente, el camino constituyente transcurrió en un ambiente abiertamente hostil al proceso descentralizador. En paralelo, la verdadera agenda apuntaba hacia un modelo de “Descentralización Desconcentrada”, apuntando desde el Ministerio de Planificación y Desarrollo (antes Cordiplan⁶⁷), estructurado sobre la base de un plan de inversiones centralizado que se ejecutaría en ejes de desarrollo que se instrumentarían a través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, instituciones centralizadas, que si bien habían cumplido su papel en la década de los 70, estaban desfasadas respecto a la nueva realidad territorial venezolana. También era importante en este esquema, la creación del Plan Bolívar⁶⁸ y del Fondo Único Social⁶⁹, instrumentos institucionales con los que el gobierno intentaría centralizar y ejecutar, los recursos para los programas sociales, sin que ello implicara coordinación alguna, con las instancias descentralizadas y, por el contrario, se apoyaría en la creación y reforzamiento de estructuras, en estados y municipios

⁶⁷ Es la abreviatura que identifica a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, creada por Decreto Presidencial N° 492 el 30 de diciembre de 1958. Su misión era asesorar al Presidente, al Consejo de Ministros y los demás centros de decisión del gobierno, en la formulación e instrumentación de la estrategia de desarrollo económico-social del país. Promoviendo para tal efecto los planes, políticas y proyectos nacionales compatibles con esta estrategia, facilitando al mismo tiempo la indispensable coordinación entre las organizaciones relevantes para su ejecución. Cesa en sus funciones el 02 de febrero de 1999, bajo el mandato del Presidente Chávez.

⁶⁸ .Se instauró en 1999 tras la llegada de Hugo Chávez Frías a la presidencia de Venezuela. Es la asociación de PDVSA con la Fuerza Armada Nacional para contribuir a mejorar los indicadores sociales en la salud; para la atención integral a la población de menores recursos; la educación, enfocado al mantenimiento y reparación de la planta escolar; infraestructura, con la creación y puesta al día de obras de vialidad; la vivienda, y de interés para el pueblo, como ambulatorios y la alimentación , para llegar a aquellos venezolanos que necesitan productos de primera necesidad de calidad y a precios económicos.

⁶⁹ . Creado a través de la Ley de Creación del Fondo Único Social (Gaceta Oficial N° 37322, de fecha 12 de noviembre de 2001) con el propósito; (artículo 7°): *de concentrar y coordinar eficientemente los procesos de captación, administración e inversión de recursos con la finalidad de optimizar el desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas destinados a favorecer y fortalecer con una respuesta oportuna y eficaz el desarrollo social, la salud integral y la educación. Asimismo, compete al referido fondo impulsar la economía popular, promover la creación y el desarrollo de microempresas y cooperativas como formas de participación popular, en la actividad económica y en la capacitación laboral de jóvenes y adultos.*

(Circunscripciones Militares y Oficinas de Fondo Único) para la ejecución de los recursos en cuestión.

A siete años de iniciado el período de gobierno del Presidente Chávez, a casi nadie le pueden quedar dudas sobre el ejercicio de poder recentralizado. Comprueba tal afirmación los siguientes hechos:

A.- El Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución, no ha logrado instrumentarse. Varios han sido los anteproyectos de ley, sin que hasta la fecha, logren imponerse en la agenda del gobierno. A ello se agrega que en marzo de 2001, el Ejecutivo deseaba imponer la propuesta elaborada por la entonces Vicepresidenta Adina Bastidas, proyecto según el cual, el Consejo pasaría a ser un administrador de los fondos territoriales de Venezuela; obviamente tal exabrupto encontró la mayor de las resistencias en el parlamento y en los gobernadores y alcaldes. También es importante recordar, que el único momento en el cual el Presidente convocó y reunió en pleno al Consejo, aún sin ley de creación, fue luego de los acontecimientos del 11 de abril de 2002, cuando el gobierno, acorralado por la crisis desatada, llamaba al diálogo nacional. De aquélla reunión no se llegó a nada importante y, solo sirvió para dejar oír los reclamos de los gobernadores asistentes, contra la asfixia centralizadora que se vivía.

B.- No existe avance alguno en materia de competencias. Al no implementarse un mecanismo que, como el Consejo Federal, facilite la negociación entre niveles de gobierno, cada instancia decide lo que cree conveniente. Es posible afirmar en consecuencia, que la situación de las competencias y servicios ha retrocedido, encontrándose caso de organismos públicos centrales que amenazan con reasumir competencias que ya estaban negociadas mediante convenios entre la República y las entidades federales.

C.- Basta seguir las informaciones de prensa para conocer sobre el represamiento de los recursos de los estados y municipios por parte del nivel central. Desde el año 1999 los gobernadores y alcaldes se quejan profundamente de tal situación. El Gobierno Central juega con ello, sobre todo con la Asignaciones Económicas Especiales, el Fondo de Estabilización Macroeconómica o los créditos adicionales de fondos que por ley le corresponden a los territorios.

D.- Los instrumentos fiscales establecidos en la Constitución, tampoco terminan de aplicarse. Por un lado, el Fondo de Compensación Interterritorial, vinculado al Consejo Federal, no se termina de sancionar. Por el otro, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, no logra salir al escenario ya que se encuentra pendiente de publicación en Gaceta

para su urgente implantación. Es evidente que si bien el parlamento ha elaborado y aprobado la respectiva Ley, el Ejecutivo ofrece grandes resistencias para avanzar en este camino.

E.- La participación de los ingresos de estados y municipios en el ingreso nacional había logrado ascender hasta el veintiocho por ciento (28,39% exactamente). Estos ingresos que los denominaremos territoriales, se incrementaron proporcionalmente producto del tope del Situado en 1994, la entrada en vigencia del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en 1996 y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales en 1997, además de las transferencias por competencias asumidas. Pero ante las condiciones adversas que en materia financiera atraviesan los estados y municipios, ese ingreso territorial disminuyó al veintitrés por ciento (23,76%) en 2004. De mantenerse esa tendencia, el ingreso territorial venezolano retrocedería a niveles que se creían superados y que harían insostenible la operatividad de las estructuras de gobierno descentralizadas. No hay centralización más efectiva que aquella que se logra por la vía del control de los recursos financieros.

7.3 Un Pacto Nacional para la Descentralización.

El proceso de descentralización en Venezuela ha estado condicionado por una serie de elementos, asociados por una parte, al contexto político-económico de inestabilidad y de insolvencia fiscal, y por la otra, a los problemas de incentivos, derivados del arreglo institucional diseñado para promoverlo. La confluencia de ambos ha producido un real estancamiento de la descentralización desde mediados de la década de los '90.

Diez años después de iniciado el proceso, hay profundas diferencias intrasectoriales, intersectoriales y regionales (entre las diversas entidades federales). Por ejemplo, en las áreas de educación y salud, se registran marcadas desigualdades entre las diferentes entidades, y en muchas entidades subnacionales, la transferencia no se ha cumplido sino en forma muy parcial, determinando que los Ministerios de Sanidad y Educación continúen siendo ejecutores, cuando la lógica exigiría un ejercicio pleno de su papel rector en dichas materias. Esta situación contrasta abiertamente, con el caso del deporte, que desde el punto de vista formal y práctico es el servicio con mayor grado de descentralización.

Varios analistas venezolanos e internacionales han sostenido, que para potenciar la descentralización se requiere un gran acuerdo nacional que eleve la organización de este

proceso al rango de política de Estado, más allá de las administraciones circunstanciales del gobierno. La pregunta que surge en la coyuntura actual en Venezuela, es cuánto de este pacto nacional se está materializando.

La adopción de medidas que permitan el desarrollo de la descentralización requiere tanto de la voluntad política de los tres niveles de gobierno, de una participación activa de la sociedad civil, y de un acuerdo rediseño del arreglo institucional que da forma al modelo de descentralización. Sin lugar a dudas, el rediseño institucional requiere otorgar viabilidad al proceso descentralizador mediante una reforma integral del sistema fiscal que permita sanear y equilibrar las finanzas intergubernamentales en Venezuela.

CAPÍTULO VIII

LA DIMENSIÓN PROPIAMENTE FISCAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

8.1 La Potestad Tributaria de los Entes Territoriales Menores.

Los entes territoriales son las unidades político- administrativas en que está dividida la nación, y son ellos según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los que están dotados de potestad tributaria: la nación, los estados y los municipios.

La potestad tributaria es, lo que en doctrina tributaria se denomina, como la facultad correspondiente al plano creador del tributo, la cual se diferencia de la competencia tributaria, en cuanto ésta, es la facultad de derecho que tiene el sujeto activo de ejecutar los mandatos legales y compeler al contribuyente a pagar y realizar todos los actos instrumentales tendientes al cobro.

El poder o potestad tributaria tiene una raíz o formulación constitucional, cuestión que le diferencia también, de la competencia tributaria, por cuanto esta última, tiene sus fuentes en la ley; y en ciertos aspectos, la ley puede dejar al poder reglamentario una fijación de los aspectos de competencia tributaria, los principios básicos de competencia deben estar en la ley, pero puede haber una regulación reglamentaria de la competencia tributaria y eso, lo ha establecido y reconocido la jurisprudencia venezolana en forma reiterada.

La formulación constitucional que confiere a los entes territoriales el poder tributario, el poder de crear tributos, está íntimamente ligado al principio de legalidad que la propia Constitución Nacional establece:

Artículo 137:

“No podrá cobrarse ningún impuesto, tasa ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por la ley.”

De esta manera, y respetando el prenombrado principio de legalidad, los tributos, sólo pueden crearlos aquellos sujetos de derecho público dotados de facultades legiferantes. A nivel Nacional, este cometido lo cumple la Asamblea Nacional, a nivel estatal los Consejos Legislativos y por último a nivel local los Consejos Municipales.

Se ha polemizado en cual es la raíz de la cual surge ese derecho del Estado de imponer tributos. Una buena parte de la doctrina, se orienta a considerar, que la potestad tributaria es una derivación de la soberanía, en donde el Estado soberano que puede atribuirse la forma de gobierno que quiere, tiene la potestad de gravar a los ciudadanos.

A este respecto, Florencio Contreras Quintero señala: “Cuando la Constitución de un Estado autoriza, ella misma, a determinados entes territoriales, el ejercicio, así sea en determinado sector, del poder de imposición de la potestad tributaria, participan también; porque no se puede explicar de otro modo, el poder de imposición de la soberanía tributaria, y consiguientemente también, de la soberanía política”⁷⁰.

La existencia en Venezuela de una división político-territorial en Estados y Municipios durante el siglo XX, no implicó el ejercicio de potestades de forma autónoma hasta 1989. El sistema de Federación centralizada funcionaba como una organización política desconcentrada, en las que las autoridades estatales y municipales eran representantes del poder nacional y estaban sometidas a su mandato. Este sistema político centralizado de partidos entró en crisis en los ochenta y derivó hacia los primeros intentos de reforma del Estado, que se concretaron, en un nuevo sistema electoral para los gobernantes territoriales. Ya hemos transitado a lo largo de esta investigación, por el camino en que se ha desarrollado la descentralización en Venezuela desde 1989. Ha sido claro el renacimiento de gobernaciones y alcaldías como entes del sector público, diferenciados del gobierno central, pero corresponsables con éste, en el cumplimiento de los objetivos tales como ordenar la convivencia, impartir justicia, asignar bienes y servicios, distribuir la riqueza y promover el desarrollo económico. No obstante, el gran objetivo de fortalecer el sistema democrático a través de acercar el poder al ciudadano, de manera que este pueda participar efectivamente, requiere algo más que incorporar al sistema político, mecanismos de democracia directa y la repartición de determinadas competencias.

El análisis normativo de un sistema federal de gobierno requiere consideraciones teóricas desde las ciencias jurídicas, políticas y económicas, y se demostrará en base a tales referencias, que los elementos que se echan en falta en el federalismo venezolano están generando la agonía de los gobiernos territoriales.

Desde el punto de vista jurídico, para categorizar un país como federal, según Kenneth Wheare⁷¹, es necesario que existan previsiones constitucionales que protejan la autonomía de los diferentes niveles de gobierno. Directamente vinculada a esta postura,

⁷⁰.Contreras Quintero F. Disquisiciones Tributarias. Universidad de los Andes, facultad de derecho, Mérida.1969, pp.17

⁷¹.Citado por Oates Wallace (1977). “Federalismo Fiscal”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. pp. 33 y 34.

está la visión política que asume el federalismo, como el método de dividir los poderes de forma que el gobierno central y los regionales estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes.

En contraste con estas teorías, el federalismo venezolano, aunque reconocido en el preámbulo de la Constitución y en su artículo 4, subordina la condición federal a referencias constitucionales posteriores, que de hecho limitan, por ley nacional, la autonomía de los estados y de los municipios, en estos últimos su competencia se ha distribuido entre el Poder Nacional y el Poder Estatal.

Además de que la autonomía limitada, niega la idea de la descentralización política, está por otro lado, el tema de la excesiva concurrencia en el reparto de competencias, sin que se haya puesto en marcha el Consejo Federal de Gobierno como instancia de coordinación interinstitucional, lo que obstaculiza toda posibilidad, de que el gobierno central y los territoriales estén coordinados e independientes. Los principios de coordinación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad establecidos en la Constitución han sido letra muerta.

Estas realidades permitían, no obstante, el funcionamiento de las gobernaciones y alcaldías, por cuanto contaban con importantes recursos, vía transferencias intergubernamentales no condicionadas, que brindaban cierta autonomía de gestión y, que unida a la buena gerencia y liderazgo de algunos gobernantes, hicieron posible intervenciones públicas territoriales destacadas y perceptibles para los ciudadanos.

8.2 La financiación del Gobierno Federal.

Otro asunto, es que el sistema de financiación de los gobiernos regionales y locales promoviera los incentivos correctos a la mayoría de los gobernantes en el desempeño de sus funciones y le permitiera sustentabilidad a tales administraciones. Tomando como referencia el análisis económico del federalismo, se puede explicar esto último.

En economía, el objetivo de eficiencia es fundamental. Dentro de la rama de la economía del sector público, la organización federal, permite el logro del objetivo de eficiencia, en la medida en que la provisión de ciertos bienes y servicios colectivos se ajuste a las preferencias de los ciudadanos, es decir, que la distribución del poder, en distintos niveles de gobierno, y el ejercicio del principio de autonomía de gestión de los gobiernos territoriales, ofrece ventajas potenciales frente a una organización centralizada,

para que la oferta pública pueda ajustarse a las demandas específicas de los ciudadanos de cada jurisdicción. Pero, hay que tener en cuenta, que esta potencialidad no siempre se convierte en realidades. El diseño del sistema de financiación en ese sistema de gobierno, condiciona, en buena medida, los resultados.

Cabe destacar, que existen tres principios que deben considerarse a la hora de diseñar un sistema de financiación para un gobierno federal: suficiencia, autonomía y corresponsabilidad fiscal. El primero, hace referencia, a que toda administración debe contar con los recursos suficientes para el ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas, esto es, que se cumpla el equilibrio vertical entre niveles de gobierno; el segundo, es que las administraciones territoriales gocen de discrecionalidad en la utilización de sus fuentes de ingreso, que permita destinarlas a la satisfacción de las necesidades directas de la población a la que se deben. Finalmente, la corresponsabilidad fiscal exige, que cada nivel de gobierno tiene que disponer de sus propios instrumentos financieros y las respectivas haciendas deben actuar como protagonistas en la obtención de sus recursos, lo que implica que las responsabilidades fiscales estén equilibradamente compartidas por todos los niveles de gobierno. Aunque no se trata de la total autofinanciación por parte de los entes territoriales, estos deberían ser partícipes en la obtención de sus propios recursos en la medida de sus posibilidades, por cuanto:

- Mejora la perceptibilidad de los ciudadanos en cuanto a la relación de tributos pagados/ beneficios recibidos, con lo que habrá mayor control público sobre las actividades gubernamentales.
- Otorga mayor transparencia a las finanzas públicas, porque el control de los ciudadanos promoverá la rendición de cuentas y mayor cautela en la ejecución del gasto por parte de políticos y burócratas, quienes para aumentar su presupuesto deberán incurrir en el coste político de aumentar sus tipos impositivos; y
- Estimula la correcta asignación de los recursos a las finalidades de gasto más eficientes, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos.

En el caso venezolano, el sistema de financiación, ha sido la tarea pendiente en el diseño de la estructura federal de gobierno desde los primeros intentos a finales de 1989, por lo que las ventajas potenciales de la descentralización se han visto condicionadas. En cuanto al nivel intermedio de gobierno (estadal), la asignación de fuentes propias de financiación es tan exigua, que señalan una dependencia presupuestaria de las transferencias del gobierno central de un noventa y ocho por ciento (98%) para 1999 y de un noventa y dos por ciento

(92%) como media para el período 2000-2004 (según los datos aportados por los Informes de Gestión Fiscalizadora de la Contraloría General de la República)

La Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal ya suena a quimera y eso teniendo en cuenta que, a partir de 2003, el panorama de ingresos tanto petroleros como tributarios, ha sido francamente propicio para la implementación de esta ley, que supone justamente la cesión de ingresos fiscales a los estados.

Los gobiernos municipales muestran otra realidad, al disponer de amplias posibilidades tributarias que les permiten ser más corresponsables fiscalmente, empero tales fuentes de ingreso, dan opciones fundamentalmente, a los municipios de carácter urbano, y más a aquéllos que aglutinan importantes actividades económicas. La realidad de las finanzas municipales en Venezuela muestra un rango de variedad que va desde municipios cuyas fuentes propias le aportan más del noventa por ciento (90%) de sus recursos presupuestarios (Chacao y Sucre en el estado Miranda) hasta municipios cuyas fuentes propias representan menos del uno por ciento (1%) de sus ingresos totales (Acarigua en el estado Mérida y Arismendi en Barinas), en medio de estos casos polares, más de un ochenta y seis por ciento (86%) de los municipios venezolanos (según el último Informe de Gestión Fiscalizadora de la Contraloría General de la República; año 2004) se colocan del lado dependiente de las transferencias intergubernamentales; bien sea por el escaso potencial de sus fuentes tributarias; como en el caso de las zonas agrícolas, rurales y de población dispersa, o porque no existe voluntad política por parte de sus gobernantes para crear y aplicar los impuestos de que disponen. (Ver Cuadro N° 18).

La ausencia de corresponsabilidad fiscal de los estados y municipios venezolanos dificulta la concreción de las posibles ventajas enumeradas, pudiéndose afirmar además, según datos presupuestarios de diversas entidades federales, que en Venezuela está ocurriendo lo que se conoce como “flypaper effect” o efecto papel mata moscas, según el cual, el dinero transferido, se queda pegado a los usos burocráticos de cada entidad por la que pasa, y así la disponibilidad de recursos para la ejecución de una competencia pública concreta, queda reducida de manera considerable. A la luz de todas estas circunstancias, es prácticamente imposible, un ajuste de la oferta pública subnacional a la demanda de los ciudadanos.

Cuadro N° 18
MUNICIPIOS CUYO PRESUPUESTO DEPENDIÓ DEL SITUADO MUNICIPAL
PARA LOS AÑOS 2000 Y 2001 EN MÁS DE 90%

ESTADOS	MUNICIPIOS	AÑOS
Amazonas	Alto Orinoco/Atabapo	2000-2001
Anzoátegui	Cajigal	2000
Apure	Biruaca	2000
Aragua	San Casimiro/Urduana	2000
Barinas	Alberto Arvelo Torrealba/Sosa	2000-2001
Cojedes	Anzoátegui/Girardot/Ricaurte/Rómulo Gallegos	2000-2001
Delta Amacuro	Casacoima	2000
Falcón	San Francisco/Urduana/Tocópero	2000-2001
Lara	Crespo/Simón Planas/Urduana	2000
Mérida	Acarigua/Arzobispo Chacón/Cardenal Quintero/Guaraque/Julio César Salas/Padre Noguera	2000
Nueva Esparta	Villalba	2000
Portuguesa	Guanarito/Monseñor José Vicente De Unda/Papelón/ San Rafael de Onoto	2000-2001
Sucre	Andrés Eloy Blanco/Bolívar/Ribero/Mariño/Mejía	2000-2001
Táchira	Andrés Bello/Antonio Rómulo Costa/Córdoba/Francisco de Miranda/Independencia/José María Vargas/Michelena/Rafael Urduana/Seboruco/Simón Rodríguez/Sucre/Uribe/Lobatera/Samuel D. Maldonado/San Judas Tadeo	2000-2001
Trujillo	José F. Márquez Cañizales/Monte Carmelo	2000-2001
Yaracuy	Bolívar/Manuel Mongue/Urachiche	2000-2001

Fuente: Informe de Gestión Fiscalizadora de la Contraloría General de la República. Años 2000-2001.

8.3 La Tributación Local y la Armonización del Sistema Tributario Nacional.

Durante los últimos diez años, el sistema tributario venezolano ha sufrido cambios significativos en su historia, desde la aparición del Impuesto sobre la Renta en el año de 1943. El número de tributos no sólo ha aumentado, sino que aquellos que han aparecido, han sido tributos generales de alta productividad. Tributos nacionales como el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto al Débito Bancario⁷² y el Impuesto a los Activos

⁷² .En alocución del día 03 de febrero de 2006 con motivo del cumplimiento de siete años de gobierno, el presidente Hugo Chávez Frías anunció la eliminación inmediata del Impuesto al Débito Bancario. El 08 de febrero de 2006 es sancionada la Ley que deroga la Ley que establece el Impuesto al Débito Bancario.

Empresariales⁷³; y tributos locales delegados tales como “el peaje”, timbres fiscales y papel sellado. A la par del nacimiento de estos tributos, los gobiernos municipales, han visto en la generación de recursos propios, una salida a la enorme dependencia del presupuesto nacional. En este sentido, los municipios han desarrollado sus instrumentos tributarios y sus mecanismos de recaudación. Este crecimiento cuantitativo de los elementos del sistema tributario nacional, no ha sido acompañado de un desarrollo cualitativo de los objetivos, una racional armonización de criterios, ni una sostenida adecuación a los principios y a la protección de las garantías que prescriben los preceptos constitucionales tributarios.

La reciente reforma constitucional, trajo consigo un mayor deslinde de las competencias de los entes territoriales menores en diferentes ámbitos de la vida local. Esta reforma, asimismo, amplió el conjunto de potestades tributarias para los municipios, a los que atribuyó aquellos impuestos que por autorización de la ley, ya le habían sido asignados. Es así que los impuestos sobre juegos y apuestas lícitas, los impuestos sobre propaganda y publicidad comercial y la contribución especial sobre plusvalías, que le habían sido conferidos a los municipios mediante el artículo 113 de la hoy extinta Ley Orgánica de Régimen Municipal; en el texto constitucional actual, le son otorgados como tributos propios, al igual que el nuevo impuesto sobre predios rurales.

La reforma mencionada, ha venido acompañada por un conjunto de disposiciones constitucionales relativas a la creación de haciendas estatales para el manejo de aquellos tributos que le habían sido delegados mediante leyes y de aquellos otros tributos que les pudieran ser asignados, delegados o autorizados mediante la Ley de Hacienda Pública Estatal, en obediencia al mandato establecido en el numeral seis de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La actualidad nos muestra un municipio venezolano cargado de excesiva burocracia, dependiendo en más de un noventa por ciento del Situado Constitucional y en otros casos, acudiendo al camino fácil de aumentar en forma desmesurada, la alícuota de impuestos que no consultan la capacidad contributiva de los particulares. A este respecto declara Germán Acedo Payares⁷⁴ acerca de los “excesos y desviaciones cometidos por algunos municipios” en este sentido, y que han guardado estrecha relación con dos temas de particular interés: la

⁷³. En la Gaceta Oficial N° 38002, de fecha 17 de agosto de 2004 fue publicada la Ley que deroga la Ley de Impuesto a los Activos Empresariales, contenida en el Decreto Ley N° 3266, de fecha 26 de noviembre de 1993.

⁷⁴. Acedo Payares G. Régimen Tributario Municipal Venezolano. 1999, pp. 105.

capacidad contributiva del sujeto pasivo de la obligación tributaria y las invasiones del poder tributario municipal en la esfera de competencia del poder central.

El sistema tributario nacional, nacido de la creación desarmonica y desordenada de tributos, algunas veces contrarios en sus efectos y en otras carentes de concordancia, ha sido coprotagonista, en no pocas ocasiones, de serias distorsiones en otras áreas de la vida nacional y en el mejor de los casos, ha sido un obstáculo en la consecución de los preceptos constitucionales inherentes a la justicia, a la protección de la economía nacional y a la elevación del nivel de vida del pueblo.

La armonización es una imperiosa necesidad y ha sido una recomendación reiterada de la historia jurisprudencial del máximo tribunal del país. Es así que en el desarrollo de las materias reservadas a la nación, el numeral 13 del artículo 156 constitucional, confiere al Poder Nacional la facultad de legislar... *“para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales”*...

La construcción de los poderes concurrentes de los dos niveles, y exclusivos de cada nivel público, es tomado por el ordenamiento constitucional venezolano con ciertas matizaciones, constituidas principalmente, al igual que en Alemania y México, por la intervención decidida del poder federal, en orden de preservar una unidad hacendística diáfana e inequívoca.

Los principales elementos de esta intervención están ubicados, obviamente, en el poder tributario e impositivo de los Estados. Para ellos, al amplio listado de prohibiciones normativas en esta área, se le suman las expresamente reservadas al nivel central, lo que deja en un callejón, aún más reducido, con otra intervención más, la de los Municipios.

Las materias exclusivas del poder central son amplísimas, basta con echar una ojeada al artículo 136 constitucional (Apéndice 1), para convencerse de esta afirmación. Casi todos los tributos imaginables los monopoliza el Estado, dejando muy poco margen al resto de los niveles políticos-territoriales. No sólo se conforma con reservarse funciones clásicas de la hacienda central como lo son la aduanera, el comercio exterior, el cambio y el crédito público; ni tampoco reservarse los impuestos al consumo, la renta, sino que guarda la potestad de imposición de casi todos los tributos especiales.

Las competencias propias de los estados (Apéndice 2), como hemos estudiado, son prácticamente inexistentes en el orden constitucional. El artículo 167 eiusdem, establece

que las entidades federales pueden tener ingresos, pero el propio cuerpo constitucional se encarga de desmentir esta afirmación⁷⁵. De lo dicho podemos hacer alguna aproximación útil: los poderes tributarios exclusivos están monopolizados por el nivel central, mientras que la subcentralidad, sólo le resta el espacio residual al que no haya accedido el nivel local y el Estado⁷⁶.

Aparte de las competencias exclusivas dentro de las que cabe la técnica de las facultades residuales, existen competencias concurrentes en las que no haremos mayor exploración al igual que en las residuales, debido a la inexistencia de facultades tributarias a qué referirse⁷⁷.

8.4 Imposición Paralela.

El poder jurídico que se destina para las entidades federales, es un poder según lo ordenado por el numeral 11 del artículo 164 constitucional. En el plano real, el residuo que queda para los estados “es casi inexistente, y sólo un esfuerzo imaginativo puede contribuir a identificar materias concurrentes o residuales a favor de la competencia de los estados”⁷⁸. Sucede lo mismo en el plano tributario. Las materias reservadas al poder nacional (artículo 156 *eiusdem*) y luego las reservadas al poder municipal (artículo 178), comprenden espacios tan amplios, que hacen imposible una salida para el establecimiento de tributos propios. Solamente el resquicio de los impuestos a la fabricación y al consumo, comporta un hecho susceptible de ser apropiado por las entidades federadas como tributos propios⁷⁹.

Esto es en pocas palabras, un somero comentario de la situación que plantea la propia Constitución. Ahora bien, a este análisis hay que añadir lo dispuesto en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, dictada en 1989. Ley que nació de la facultad que la Carta Magna de 1961 le

⁷⁵ .Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los Estados: 3º La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.

⁷⁶ . El último numeral del propio artículo 164, contempla el carácter residual de las competencias estatales. 11º: *Todo lo que no corresponda de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.*

⁷⁷ .Brewer-Carías., Allan (1984). Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana. Pág. 637.

⁷⁸ .Ib. Pág. 303.

⁷⁹ . Ib. Pág. 363.

otorgaba al parlamento para la transferencia de competencias, facultad llamada “cláusula de descentralización”.

En base a esta cláusula, se ha traspasado al nivel subcentral un verdadero y real poder tributario, mermado, como vimos en la Constitución, pero gracias a ella, multiplicado.

Así, la posibilidad de que el Congreso pudiera “atribuir a los Estados (...) determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa” es un hecho indiscutible.

Por consiguiente, y en virtud del artículo 11 *eiusdem*, los entes federados, pueden establecer dentro de las restantes limitaciones de la Constitución, los elementos esenciales de tributos sobre actos jurídicos documentados, la explotación de ciertas piedras no preciosas y carreteras y el aprovechamiento de puentes y autopistas. Se confirma la potestad de establecer y recaudar impuestos específicos al consumo y la administración de puertos y aeropuertos.

De los rubros tributarios mencionados, debemos dividir, por un lado, las tasas de los impuestos. Corresponden a las tasas, según este criterio, la administración de puertos, aeropuertos, carreteras, puentes y autopistas que pasen por el territorio de la entidad de que se trate; mientras que serían impuestos, lo referido al consumo, la explotación de piedras no preciosas, la organización del papel sellado, los cuales merecen consideración apartada.

Esta separación nos es útil para definir los supuestos realmente productivos y los que no, según un criterio estrictamente económico⁸⁰. De este modo quedaríamos con un reducido espacio jurídico y económico para los estados, es decir, los impuestos sobre el consumo, la explotación de piedras no preciosas y la organización de papel sellado.

Respecto del impuesto al consumo, que normalmente tiene un peso importante en la hacienda clásica, reconocemos la intención del gobierno nacional de establecer una exacción general al consumo, lo cual sería un duro golpe para las pretensiones estatales, mas creemos que aún así, sería compatible un impuesto de tipo monofásico en la fase

⁸⁰. Albiñana, César. (1992) Pág. 999. Aquí se mencionan los diferentes tipos de tributación según su importancia y valor económico. Así hay Figuras Básicas, de ordenación (renta sobre personas físicas, sociedades y valor añadido), y de Control (patrimonio neto, sucesiones y donaciones) y Figuras Secundarias, de ordenación (comercio exterior, bebidas y tabaco), y de Control (automovilismo y combustible).

minorista con un multifásico general. Esta posibilidad, estudiada en otros países con resultados positivos a los aludidos⁸¹, es de cualquier forma poco conveniente.

Es conocido que el impuesto monofásico al consumo minorista, es, dentro de este género de tributos, el que adolece de mayor evasión, con lo cual, en un estadio ideal de diseño tributario, sería un suicidio administrativo para cualquier entidad descentralizada, el establecimiento de este impuesto. Aún así, creemos que dada la limitación constitucional del artículo 183, el gravamen que hipotéticamente crearen los estados debe ser uniforme en todo el territorio nacional.

Y es que si aceptáramos cualquier otra salida interpretativa, estaríamos creando la anarquía económica que prohíbe una hacienda federal; la libre circulación de bienes y personas dentro de un territorio soberano se vería seriamente amenazada, de aceptar un impuesto al consumo con valores diferentes, en cada entidad federada, en que se componga dicho Estado, y eso es lo que precisamente se tiene que impedir en el impuesto al consumo, de aceptarse la tesis de reconocer un impuesto minorista en mano de los estados.

Igual situación produciría, la aceptación de un tributo sobre los actos jurídicos documentados, los que ya en España han demostrado, que deben imponerse de modo uniforme, pues, en caso contrario, se estaría permitiendo una licencia para la “fuga” de actos jurídicos hacia la entidad donde resulte más económico la celebración del acto.

Sean aplicables aquí las palabras que dedicamos a la influencia de la movilidad del objeto material del gravamen, con el nivel público, que debe exaccionar el hecho relacionado a aquél. En otras palabras, sería un error de técnica y política fiscal, la creación de impuestos diversos al consumo y a la documentación de actos jurídicos, según de cuantos niveles decisorios se componga el Estado.

De lo que resta del sistema federal fiscal venezolano, no encontramos otra transferencia a tributos paralelos con poder propio de los estados, salvo los ya indicados. El resto de la financiación federada en Venezuela, la integran, como hemos observado, las participaciones con cargo a rendimientos no habidos, dentro de los territorios beneficiados, a las cuales les hemos dedicado gran parte de los párrafos que anteceden este punto. Sin embargo, en esta parte de la investigación quisiéramos mostrar la relación existente entre

⁸¹. Bosch Roca, Nuria (1992). En este trabajo se sostiene, idea a la que nos apegamos: que el IVA, minorista en España es inviable “si bien es apetecible por su potencialidad recaudatoria, su aplicación presentaría una serie de problemas que desaconsejan esta vía (...) desagregación administrativa (...) correcta imputación a cada comunidad; (...) baja perceptibilidad de su carga tributaria al poderse camuflar los precios.

las diferentes transferencias gubernamentales y los impuestos que conforman el sistema tributario de Venezuela.

Actualmente en Venezuela se aplican los siguientes impuestos (no petroleros):

- IVA (Impuesto al Valor Agregado): Es un gravamen sobre las ventas que se aplica al valor que se aumenta a un producto o servicio cada vez que cambia de manos (cadena de comercialización). La Ley de Impuesto al Valor Agregado en su artículo 1º señala:

“Se crea un impuesto al valor agregado, que grava la enajenación de bienes muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes...aplicable en todo el territorio nacional, que deberán pagar las personas naturales o jurídicas, las comunidades, las sociedades irregulares o de hecho, los consorcios y demás entes jurídicos o económicos, públicos o privados, que en su condición de importadores de bienes, habituales o no, fabricantes, productores, ensambladores, comerciantes y productores de servicios independientes, realicen las actividades definidas como hechos imponible en esta ley”⁸².

La alícuota del Impuesto al Valor Agregado que pagan los contribuyentes venezolanos fue reducida del 15% al 14% el 1º de octubre de 2005. Esta modificación en la alícuota del impuesto está prevista en la providencia que establece el Régimen Transitorio de Facturación del Impuesto al Valor Agregado⁸³, publicada en la Gaceta Oficial N° 38280.

- Impuesto sobre la Renta (ISLR): Este impuesto como su nombre lo indica grava la renta, es decir, la ganancia que produce una inversión o rentabilidad del capital. También puede ser producto del trabajo bajo relación de dependencia o lo producido por el ejercicio de una profesión determinada. Este impuesto se rige por la Ley de Impuesto sobre la Renta; publicada en la Gaceta Oficial N° 5566 de fecha 28 de diciembre de 2001.

- Impuesto sobre el Alcohol y Especies Alcohólicas: Es un impuesto aplicado al alcohol etílico y a las especies alcohólicas de producción nacional o importadas, destinadas al consumo en el país; así como el ejercicio de la industria y del comercio del alcohol etílico y especies alcohólicas. La importación del alcohol etílico y especies alcohólicas está gravada con un impuesto específico interno, que será exigible en la misma oportunidad en que se recaude el impuesto de importación. Las tarifas del impuesto expresadas en unidades

⁸². La ley en vigencia es la Ley de Reforma Parcial de la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado publicada en Gaceta Oficial N° 38263 de fecha 01 de septiembre de 2005.

⁸³. Este Régimen Transitorio de Facturación fue elaborado por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), y a través del mismo los contribuyentes pueden rectificar las facturas que tengan preimpresas con la alícuota anterior (15%), utilizando un medio manual, mecánico o automatizado y podrán ser utilizadas hasta el 31 de diciembre de 2005 o hasta agotarse existencias.

tributarias⁸⁴ por litro (unidades tributarias/litro) son establecidas en los artículos 11, 12 13, 14 y 18 de la Ley de Impuestos sobre Alcohol y Especies Alcohólicas publicada en Gaceta Oficial N° 38238 de fecha 28 de julio de 2005; sin embargo la propia ley en su artículo 1° establece que la Ley de Presupuesto Anual podrá aumentar o disminuir hasta en un cincuenta por ciento (50%) los impuestos contenidos en los artículos antes mencionados.

- **Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y Ramos Conexos:** El instrumento legal de este impuesto es la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 5391 de fecha 22 de octubre de 1999. El artículo 1° de esta ley establece que las transmisiones gratuitas por causa de muerte o por actos entre vivos serán gravadas con el Impuesto a que se refiere esta ley, en los términos y condiciones que en ella se establecen. Según esta ley están obligados a pagar este impuesto los beneficiarios de herencias y legados que comprendan bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones situados en el territorio nacional.

- **Timbre fiscal:** Es la renta que obtiene el tesoro público por los ingresos que según la Ley de Timbre Fiscal publicada en Gaceta Oficial N° 5416 de fecha 22 de diciembre de 1999; comprende los siguientes ramos:

- 1.- El de las estampillas constituido por las recaudables mediante timbres móviles u otros medios previstos en la ley; y

- 2.- El de papel sellado, constituido por las recaudables mediante timbre fijo, por los actos o escritos realizados en jurisdicción del Distrito Federal (Distrito Capital), en las Dependencias Federales, ante autoridades nacionales en el exterior y en aquellos estados de la república, que no hubieran asumido por ley especial la competencia en materia de organización, control y administración del papel sellado, conforme al ordinal 1° del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

- **Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco:** La Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco publicada en Gaceta Oficial N° 2309 de fecha 14 de septiembre de 1978, establece en su artículo 1°: que *“los cigarrillos, tabaco y picadura para fumar, importados o de producción nacional, destinados al consumo en el país serán*

⁸⁴ . Unidad de valor creada a los efectos tributarios como una medida que permite equiparar y actualizar a la realidad inflacionaria, los montos de la base de imposición, exenciones y sanciones, entre otros; con fundamento en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Esta medida de valor expresada en moneda de curso legal (bolívaes) es creada por el Código Orgánico Tributario y modificable anualmente por la Administración Tributaria.

gravados con el impuesto que esta ley establece". Sin embargo, faculta al Ejecutivo Nacional para fijar el precio de venta de estas especies e igualmente a aumentar o disminuir en un tercio los porcentajes que establece la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco en su artículo 2, los cuales son los siguientes:

1.- El impuesto sobre cigarrillos, se fija en el cuarenta y cinco por ciento (45%) del precio de venta al público de la especie.

2.- El impuesto sobre tabaco y picaduras para fumar se fija en el treinta por ciento (30%) del precio de venta al público.

● La Renta de Fósforos: El Estatuto Orgánico de la Renta Nacional de Fósforos⁸⁵, establece en su artículo 1º que *"la fabricación, la importación y el expendio de fósforos constituyen arbitrio rentístico nacional y el ejercicio de dichas actividades es de la exclusiva competencia del Ejecutivo Federal"*⁸⁶, el cual podrá efectuarlo directamente o mediante concesiones otorgadas a particulares."

En su artículo 2, este Estatuto faculta al Ministerio de Hacienda para que a través de resoluciones especiales fije el precio de los fósforos nacionales y extranjeros, tanto en fábricas como en depósitos del Gobierno Nacional.

Vistos los impuestos (no petroleros) que conforman el sistema tributario venezolano; observemos ahora en qué proporción, contribuyen al financiamiento de los gobiernos regionales y locales mediante las diversas transferencias gubernamentales que se realizan desde el poder central, las cuales, tienen su asidero legal en leyes ordinarias o en el propio texto constitucional; así tenemos:

◆ Situado Constitucional: Se constituye con el veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional. Esta partida se distribuirá entre los estados y el distrito capital de la siguiente forma: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje en partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

⁸⁵. Trozo de cerilla o madera con cabeza del material químico fósforo (cuerpo simple de número atómico 15 y de masa atómica 30,97 muy inflamable y luminoso en la oscuridad) que sirve para encender. Definición emitida por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), Glosario de tributos internos.

⁸⁶. Este Estatuto se dicta a través del Decreto N° 451, de fecha 24 de marzo de 1950 por la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela.

Cuadro N° 19
Valor de la Unidad Tributaria. Años: 1994- 2006

Año	Valor de la Unidad Tributaria (UT) (Bolívares)	Gaceta Oficial	Fecha
1994	1.000	Artículo 229 COT. Gaceta Oficial Extraordinaria 4727	27/05/94
1995	1.700	35673	07/04/95
1996	2.700	36003	18/07/96
1997	5.400	36220	04/06/97
1998	7.400	36432	14/04/98
1999	9.600	36673	05/04/99
2000	11.600	36957	24/05/2000
2001	13.200	37183-37194 (Reimpresión)	10/05/2001
2002	14.800	37397	05/03/2002
2003	19.400	37625	05/02/2003
2004	24.700	37876-37877 (Reimpresión)	11/02/2004
2005	29.400	38116	27/01/2005
2006	33.600	38350	04/01/2006

Fuente: Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT). Valor de la Unidad Tributaria. Página Web: www.seniat.gov.ve

A los municipios de cada estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento (20%) del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado.

♦ Aportes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES): El Fondo Intergubernamental para la Descentralización, se establece mediante la ley Que Crea el Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES), con la finalidad de promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados y municipios. Este fondo funciona como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal; y cuenta con las siguientes fuentes de ingreso:

1.- Los recursos establecidos en una partida de la Ley de Presupuesto anual bajo la denominación: “Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)”, cuyo monto será aprobado por la Asamblea Nacional en un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%), que será equivalente al ingreso real estimado por concepto del Impuesto al Valor Agregado, y tomando en consideración la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional y la propuesta que, a tales fines le presente el Consejo Federal de Gobierno. Este último, como ya hemos acotado es una figura de nueva creación introducida

en el artículo 185 constitucional; el cual es definido como el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios.

2.- Los recursos provenientes de los préstamos de organismos internacionales, para los proyectos cuya ejecución sea aprobada por el Ejecutivo Nacional para dicho fondo, los cuales serán destinados al desarrollo económico y social de los estados y los municipios.

3.- Los ingresos previstos en las programaciones de cooperación técnica, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional para dicho fondo, los cuales serán destinados al desarrollo regional, estatal o local, para apoyar el proceso de descentralización y municipalización;

4.- Los beneficios que obtenga en la gestión de los programas de financiamiento e inversión dirigidos a las políticas de desarrollo promovidas por el fondo:

5.- Los recursos que le asigne el Ejecutivo Nacional, los Gobiernos Estadales o Municipales y los aportes de instituciones privadas;

6.- Los beneficios que obtenga como producto de sus operaciones financieras y de la colocación de sus recursos y

7.- Cualesquiera otros recursos que le sean asignados.

El monto equivalente a la asignación que corresponda a los estados y los municipios en los recursos asignados al fondo, se distribuirá con base a los siguientes porcentajes:

1.- Cuarenta y cinco por ciento (45%) en proporción a la población de cada estado y de cada municipio;

2.- Diez por ciento (10%) en proporción a la extensión territorial de cada estado y de cada municipio;

3.- Cuarenta y cinco por ciento (45%) de acuerdo a un indicador de compensación interterritorial, el cual beneficiará a los estados y los municipios de menor desarrollo relativo.

Este indicador será diseñado por el fondo con la colaboración de los entes vinculados al diagnóstico de la pobreza, atendiendo a criterios de solidaridad y compensación interterritorial, y deberá garantizar una distribución acorde a los requerimientos de armonización de desarrollo regional, contemplado en el Plan de la Nación.⁸⁷

⁸⁷ .El plan nacional en vigencia se conoce con el nombre de: “Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”

♦ Aportes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos: El artículo 2 de esta ley define la “Asignación Económica Especial derivada de las minas e hidrocarburos” a un porcentaje del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario, equivalente a un mínimo del veinticinco por ciento (25%) originados de los tributos previstos conforme a la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, los cuales, serán asignados a los estados y al distrito metropolitano de Caracas, toda vez que de dichos ingresos se deduzca el monto correspondiente al Situado Constitucional.

Del total que corresponde a los estados y al distrito metropolitano de Caracas por concepto de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de los hidrocarburos se destinará el setenta por ciento (70%) para aquellos en cuyo territorio se encuentran situados hidrocarburos y el treinta por ciento (30%) restante será distribuido entre los estados en cuyo territorio no se encuentren dichos bienes y el distrito metropolitano de Caracas.

El monto de la Asignación Económica Especial de los estados en cuyo territorio se encuentran situados hidrocarburos, se distribuye de la siguiente forma:

- .-Setenta por ciento (70%) en proporción a la contribución fiscal que se genera en cada estado.

- .- Veinte por ciento (20%) en proporción a la población.

- .- Cinco por ciento (5%) en proporción a la extensión territorial.

- .- Cinco por ciento (5%) se apartará para distribuirlo en aquellos estados en cuyo territorio se realicen procesos de refinación de hidrocarburos y procesos petroquímicos.

En los estados donde no estén situados hidrocarburos y en el distrito metropolitano de Caracas, la distribución se realizará con base a los siguientes criterios:

- .- Noventa por ciento (90%) en proporción a la población.

- .- Cinco por ciento (5%) en proporción a la extensión territorial.

- Cinco por ciento (5%) se apartará igualmente para distribuirlo entre los estados y el distrito metropolitano de Caracas en cuyo territorio se realicen procesos petroquímicos y de refinación.

Además de estas transferencias, los gobiernos subnacionales cuentan también con:

♦ Aportes y contribuciones del Poder Nacional con motivo del proceso de transferencias y otros aportes especiales;

- ♦ Recursos provenientes de la utilización de las existencias en las reservas del Tesoro; y
- ♦ Los otros ingresos que le son atribuidos por el propio texto constitucional, en su artículo 167 y que son los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes; las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones; y el producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.

En el mismo orden de ideas, los municipios según el artículo 179 de la constitución tienen además los siguientes ingresos:

- 1.- Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
- 2.- Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.
- 3.- El impuesto territorial rural sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos; y
- 4.- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.

Cuadro N° 20
Distribución de las Asignaciones Legales (Situado, LAEE, FIDES) y Recursos
Adicionales Transferidos a las Entidades Federales.
Período 1995-2005
(En millones de Bolívares)

Entidades federales	1995	2000	2004	2005
Distrito Metropolitano	50.007,0	431.084,0	718.899,2	886.847,8
Amazonas	7.376,0	71.027,0	144.851,9	200.591,9
Anzoátegui	26.791	250.092	641.838,9	788.013,8
Apure	11.249,2	134.214	264.493,8	252.437,6
Aragua	33.617,8	251.504,0	523.361,4	649.021,0
Barinas	13.673,6	129.870,0	244.112,9	333.153,3
Bolívar	28.176,6	231.107,0	498.198,6	633.290,5
Carabobo	42.842,8	307.867,0	631.186,8	812.988,9
Cojedes	9.370,7	7.9334,0	152.136,3	213.542,6
Delta Amacuro	7.765,3	70.807,0	143.643,3	193.794,4
Falcón	19.203,3	182.874,0	378.820,0	457.899,3
Guárico	15.144,2	123.620,0	249.815,5	330.639,7
Lara	28.667,1	266.336,0	543.769,1	679.900,2
Mérida	17.507,5	158.650,0	320.816,4	423.211,4
Miranda	40.578,8	366.844,0	70.9994,8	92.4664,3
Monagas	1.5811,9	265.817,7	583.671,1	654.525,7
Nueva Esparta	10.686,9	99.382,0	211.095,5	278.118,7
Portuguesa	16.644,0	133.551,0	263.972,9	347.151,2
Sucre	21.305,9	177.212,0	375.995,2	437.853,8
Táchira	21.470,6	195.090,0	403.386,9	495.906,0
Trujillo	16.179,7	149.527,0	310.403,4	385.686,9
Vargas		96.345,0	160.553,5	218.791,9
Yaracuy	12.806,7	123.333,0	245.633,3	322.804,3
Zulia	51.065,1	604.818,0	1.300.448,6	1.485.900,5
Distrito Del Alto Apure*			27.346,0	85.111,1
Recursos no Distribuidos				
TOTALES	517.951,7	4.900.805,0	1.004.8481,3	12.491.846,8

Nota: Creado mediante “Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure”, publicada en Gaceta Oficial N °37326 de fecha 16 de diciembre de 2001 con la finalidad de establecer un Régimen especial para los municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del estado Apure. El distrito del Alto Apure y los municipios que lo integran tendrán un régimen de gobierno distrital y municipal; de acuerdo al sistema de distribución de competencias y de orden fiscal, financiero y de control, de conformidad con la Constitución, la ley que crea el distrito del Alto Apure y demás leyes de Venezuela.

Fuente: Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE). Ley de Presupuesto 2005.

Las cifras correspondientes a la década completa: 1995-2005, pueden verse en el Anexo 8.

- 3.- El impuesto territorial rural sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos; y
- 4.- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.

8.5 Crédito Público.

La Constitución de 1999 consagra expresamente la posibilidad que tienen los órganos del Estado de realizar operaciones de crédito público, para lo cual el artículo 312 señala que *“la Ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto.”*

Esta disposición así como los demás principios y normas establecidas para la administración económica y financiera nacional...*“regularán la de los estados y municipios en cuanto sean aplicables”* (Vid último aparte del artículo 311).

Resulta claro entonces que de acuerdo al actual régimen constitucional los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, pueden realizar operaciones de crédito público, previa promulgación de una ley especial que las autorice y establezca las modalidades de operaciones a ser utilizadas. Asimismo, se encomienda al legislador nacional la limitación al ejercicio de las facultades de endeudamiento público.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público⁸⁸ es el instrumento legal que desarrolla el sistema de crédito público. En concreto, el Capítulo I al V del Título III de la referida ley, establece una serie de disposiciones a objeto de regular las operaciones de endeudamiento o crédito público que llevan a cargo los órganos de la Administración Pública con la finalidad de *“arbitrar recursos o fondos para realizar obras*

⁸⁸ .Publicada en Gaceta Oficial N° 37606 de fecha 09 de Enero de 2003.

reproductivas, atender casos de evidente necesidad o conveniencia nacional...” (Vid artículo 78).

De conformidad con el artículo 78 de la Ley de la Administración Financiera del Sector Público, son operaciones de crédito público las siguientes:

- 1.- Emisión y colocación de títulos, incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería.
- 2.- La apertura de créditos de cualquier naturaleza.
- 3.- La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento.
- 4.- El otorgamiento de garantías.
- 5.- La consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente.

El ejercicio de las potestades de endeudamiento público no es absoluto, antes por el contrario, la Ley impone una serie de requisitos y prohibiciones que deben tomar en cuenta los órganos de la Administración Pública. De este modo tanto en esta ley, como en la antigua Ley Orgánica de Crédito Público de 1993, se prohíbe expresamente toda posibilidad de realización propia del crédito público de los estados sin la intervención de la centralidad, a través de la rama ejecutiva y el Banco Central de la Nación.

De esta forma el artículo 93 de la Ley de la Administración Financiera del Sector Público prohíbe la contratación de operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales, estatales o municipales; y en ningún caso los estados, municipios y distritos, y los entes creados por ellos, podrán realizar operaciones de crédito público externo o en moneda extranjera o para garantizar obligaciones de terceros (artículo 95).

Creemos que una buena reforma que pretenda dar autonomía financiera de estos entes en Venezuela, debe implicar la transferencia de potestades de financiamiento externo con algún grado de autonomía respecto a la República.

CAPÍTULO IX

LA FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

9.1 El Presupuesto Venezolano: Instrumentos de Ingresos y Gastos.

En cuanto a la estructura de financiamiento de la gestión pública, cabe mencionar que las principales fuentes de ingreso del gobierno nacional provienen de la renta petrolera y minera (alrededor de un 53%), el Impuesto al Valor Agregado (alrededor del 25%), el Impuesto sobre la Renta a Corporaciones no petroleras y mineras (alrededor del 11%) y los Derechos de Importación (alrededor del 7%). Esta estructura de financiamiento de la gestión pública brinda una primera aproximación al problema que enfrenta la descentralización del financiamiento público, toda vez que las fuentes de mayor potencial recaudatorio son tributos de naturaleza centralizada.

La reducción del Impuesto al Valor Agregado en un punto porcentual a partir del 1º de octubre de 2005; la eliminación del Impuesto a los Activos Empresariales desde agosto de 2005 y la reciente eliminación del Impuesto al Débito Bancario (08 de febrero de 2006), son medidas que se sustentan en el alza del precio del petróleo (desde mediados del año 2003) y en el aumento de la recaudación impositiva, lo cual ha mejorado las expectativas de ingreso fiscal.

De los 69,3 billones de bolívares (unos 32,2 millones de dólares) correspondientes al monto del presupuesto nacional según la Ley de Presupuesto de 2005; 51,6 billones corresponden a ingresos corrientes ordinarios; 2,9 billones ingresos corrientes extraordinarios y por fuentes de financiamiento se estimaron 14,7 billones.

De los ingresos corrientes ordinarios, la industria petrolera preveía aportar al flujo de ingresos corrientes ordinarios la cantidad de 26,1 billones de bolívares; mientras que los ingresos corrientes ordinarios de origen no petrolero ascendieron a bolívares 25,5 billones. Esto en términos porcentuales resultaría en que un 37,7% de los ingresos del presupuesto nacional de 2005 estarían representados por el aporte petrolero; mientras que el resto de los ingresos corrientes ordinarios aportaría el 36,8%.

Los ingresos corrientes extraordinarios se sitúan en bolívares 2,9 billones (4,2% del presupuesto Nacional) y están conformados, en su totalidad, por las utilidades netas semestrales del Banco Central de Venezuela.

Las fuentes de financiamiento alcanzan la cifra de bolívares 14,7 billones; y están conformadas, en primer lugar, por operaciones de crédito público (Bs. 14,5 billones) que se destinarán al financiamiento de programas y proyectos de inversión, pago del servicio de la deuda pública y cancelación de compromisos; y en segundo lugar, por reintegro de fondos

correspondientes a ejercicios anteriores (Bs. 198,8 millones). El total de fuentes de financiamiento representa el 21,3% del presupuesto nacional.

Cuadro N° 21
Distribución Porcentual de los Ingresos Ordinarios por Sectores de Origen
Período 1996-2005
(Porcentajes)

Años	Total Ingresos Ordinarios	Sector Externo	Total Ingresos Petroleros	Impuesto Sobre la Renta	Renta de Hidrocarburos	Dividendos	Impuesto Sobre la Renta Hierro	Regalía Hierro	Explotación Otros minerales	Sector Interno	Impuestos	Tasas	Otros Ingresos
1996	100,0	58,4	58,3	33,6	24,7	0,0	0,0	0,0	0,0	41,6	39,7	1,7	0,2
1997	100,0	49,1	49,0	30,8	18,3	0,0	0,0	0,0	0,0	50,9	48,9	1,8	0,2
1998	100,0	30,8	30,7	14,1	16,6	0,0	0,1	0,0	0,0	69,2	65,2	3,4	0,5
1999	100,0	35,6	35,6	7,2	16,6	11,8	0,0	0,0	0,0	64,4	61,6	2,2	0,5
2000	100,0	49,1	49,0	17,5	21,8	9,8	0,0	0,0	0,0	50,9	48,8	1,8	0,3
2001	100,0	50,2	50,1	13,9	17,4	18,8	0,0	0,0	0,0	49,8	47,6	1,7	0,5
2002	100,0	58,6	58,5	5,1	35,8	17,6	0,0	0,0	0,1	41,4	40,1	1,1	0,2
2003	100,0	59,6	59,5	7,5	37,9	14,2	0,0	0,0	0,1	40,4	39,3	0,7	0,3
2004	100,0	53,9	53,7	8,6	39,4	5,7	0,0	0,0	0,2	46,1	45,2	0,7	0,2
2005	100,0	50,7	50,6	18,8	26,4	5,5	0,1	0,0	0,0	49,3	48,3	0,8	0,2

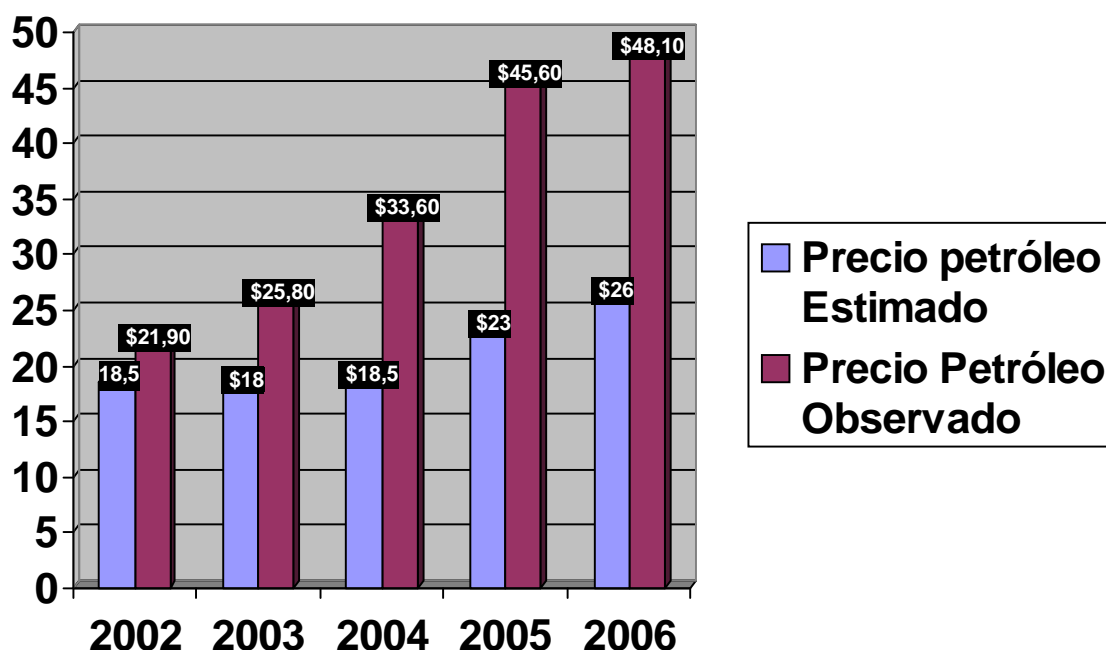
Fuente: Serie Estadísticas, Ley de Presupuesto 2005.

Las variables que sirvieron de base para la proyección de estos cálculos fueron:

- .- Una tasa cambiaria de Bs. 2150 por dólar.
- .- Un precio promedio de realización de la cesta de exportación de \$23 por barril de petróleo.

Estas variables se convirtieron precisamente en el centro de las críticas más fuertes hechas al presupuesto del año 2005, ya que aún cuando especialistas nacionales e internacionales consideraban que el precio del petróleo podría oscilar alrededor de los 30 dólares por barril; la Ley de Presupuesto del año 2005 estableció un precio petrolero de 23 dólares por barril y una producción de 3,0 millones de barriles de petróleo diarios aún cuando los especialistas en la materia estimaban una producción de 2,5 millones de barriles para Venezuela.

Gráfico N° 3
Precio del Petróleo Vs. Presupuesto Nacional.
Años: 2002-2006



Fuente: Escenario Macroeconómico de Venezuela. Venezuela: Jornada sobre Iberoamérica, Boadilla 15 de noviembre de 2005. Banco de Venezuela, Grupo Santander.

9.2 La creación de fondos paralelos al Presupuesto Nacional: repercusión en los ingresos de los estados y municipios

La estimación de los ingresos que conforman el presupuesto venezolano por debajo de las estimaciones más conservadoras pareciera haberse convertido en costumbre; puesto que para el año 2006 nos encontramos con una Ley de Presupuesto que estima los ingresos en bolívares 87 billones (unos 40,4 millones dólares), suponiendo una producción petrolera de 3,4 millones de barriles diarios y un precio promedio de exportación de \$26 por barril; mientras el promedio real en lo que va del año (2006) es de \$45 dólares por barril; es decir,

una diferencia de un 73%, por debajo del precio estimado. Tanto a nivel de los ingresos corrientes ordinarios externos (provenientes del petróleo, hierro y otros minerales) como de los Ingresos Corrientes Ordinarios Internos (constituidos por los impuestos, tasas, dominio comercial e ingresos diversos); el presupuesto venezolano, como en años anteriores, subestima ingresos y egresos, para luego en el transcurso del año, hacer uso de los créditos adicionales.

Los impuestos, dentro de la categoría de Ingresos Corrientes Ordinarios Internos, debían contribuir al presupuesto nacional del año 2005 en bolívares 24941887,1 desglosados de la siguiente manera:

Cuadro N° 22
Presupuesto de Impuestos. Año 2005.
(Millones de Bolívares)

Impuestos	Recaudación	% PIB petrolero)	(No
Impuesto sobre la Renta (Otras Actividades)	5.392.957,0	3,1	
Impuesto Al Valor Agregado (Neto)	13.197.506,0	7,5	
Impuesto de Importación	2.860.070,7	1,6	
Renta de Licores	375.739,6	0,2	
Renta de Cigarrillos	665.438	0,4	
Impuesto al consumo de gasolina y otros productos derivados del petróleo	291.131,8	0,2	
Impuesto al Débito Bancario	1.927.124,4	1,1	
Impuestos Varios	231.919,6	0,1	
TOTAL	24.941.887,1	14,2	

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Fuentes de Financiamiento. Exposición de motivos Ley de Presupuesto 2005.

Pero la realidad presentada por el organismo encargado de la recaudación de los tributos en Venezuela, SENIAT, para el año 2005, muestra unos resultados muy por encima de toda proyección, toda vez que la recaudación alcanzada estuvo por encima de más de un 40% de la esperada. Así se observa en el cuadro N° 24, que la recaudación acumulada del año 2005 asciende a 38,3 billones de bolívares.

Eso significa que existen 11,3 billones de bolívares en excedentes, debido a que la meta fijada para el año en referencia fue de 27 billones.

Para el año 2006 los ingresos tributarios previstos en el presupuesto ascenderán a 37 billones de bolívares, pero la meta inicial del SENIAT se contempla en 39 billones de bolívares, eso significa que la recaudación mensual mínima será de 3 billones de bolívares.

Cuadro N° 23
Recaudación Vs. Meta. Período: Enero-Diciembre 2005.
(Millones de Bolívares)

	Recaudación (monto real)	Meta (monto previsto)	% Cumplimiento
Total SENIAT	38399905	27060722	141,9
ISLR Otras Actividades	10.254.969	6.114.692	167,7
IVA	19.843.901	14.647.635	135,5
Mayoristas	13.648.117	9.976.948	136,8
Importadores	6.195.184	4.670.687	132,6
Renta Aduanera	4.208.986	3.112.430	135,2
Otras Rentas Internas	1.344.149	1258841	106,8
Licores	473.751	377.253	125,6
Cigarrillos	703.678	665.438	105,7
Timbre Fiscal	99.115	150.672	65,8
Fósforo	1.415	1.370	103,3
Sucesiones	5.7949	55.421	104,6
Casinos Y Bingos	8.241	8.687	94,9
Impuesto al Débito Bancario	2.747.901	1.927.124	142,6

Fuente: Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT).
Boletín Mensual N° 58, diciembre de 2005.

Sin embargo, como ya hemos hablado en párrafos anteriores; estos excedentes presupuestarios: los que se refieren a los ingresos del petróleo, (por las subestimaciones hechas sobre el precio del mismo); como de los ingresos no petroleros (impuestos, tasas y otros ingresos diversos) no se traducen en mayor financiamiento para los gobiernos regionales (estados) y locales (municipios) de Venezuela.

Pasando por alto los más elementales conceptos presupuestarios establecidos por la ONAPRE (Oficina Nacional de Presupuesto); que es el organismo rector del sistema presupuestario público de Venezuela; el gobierno decidió utilizar “parte” de la recaudación tributaria adicional en un mecanismo especial, el cual se empleará a partir del año 2006 a la atención del Plan de Inversiones Extraordinario Bicentenario Bolivariano 2006-2010.

Y ese plan se financiará con recursos de Petróleos de Venezuela (PDVSA) por diez billones de dólares, el Fonden (Fondo de Desarrollo Nacional) cinco billones de dólares y Pequiven (Petroquímica de Venezuela, S.A), dos billones de dólares. La inversión anual es de veinte billones de dólares. Los tres billones de dólares restantes serán financiados con recursos del “Fondo Miranda”, el cual surge de una subestimación de los ingresos no petroleros (tributarios) y que el Ejecutivo Nacional obliga a los que están a cargo de la política presupuestaria a realizar esa subestimación, que para el ejercicio 2006 la ha fijado en tres billones de dólares.

Como ya hemos estudiado en las diferentes leyes que hacen referencia a las transferencias que el gobierno central debe entregar a gobernaciones y alcaldías; del total de ingresos ordinarios, 20% se tiene que destinar al situado constitucional; mientras que el 15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se distribuye al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). De esta manera, los depósitos que se realizarán al Fondo Miranda implicarán una disminución de las transferencias a los estados y municipios en 600 millones de dólares cada año; sin contar con los ingresos excedentarios, provenientes de la subestimación de los precios del petróleo, que al no formar parte de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional, no entrarán en la repartición del 25%, que como mínimo debe transferir el gobierno central a los gobiernos locales y regionales según la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de minas e hidrocarburos.

La creación del Fonden (Fondo de Desarrollo Nacional), Fondo Miranda y el Fondespa (Fondo Especial de Desarrollo) por parte del gobierno nacional; manejados como “presupuestos paralelos” al presupuesto nacional, elimina ingresos ordinarios del presupuesto, que son precisamente, con los que se constituyen esos fondos, de manera que las transferencias legales a las regiones, no sean efectuadas y adicionalmente se apruebe un mayor endeudamiento.

Según declaraciones del Ministro de Energía y Minas, Rafael Ramírez, los ingresos globales de PDVSA para el año 2005 ascendieron a 84 billones de dólares (180,6 billones de bolívares), de los cuales al aporte fiscal totalizan 48,96 billones de bolívares (27,11%), desglosado en Regalías petroleras (14,29%), Impuesto sobre la renta (11,19%) y Dividendos (1,63%). Fuera del aporte fiscal, PDVSA ha destinado 9,46 billones de bolívares a las misiones. El aporte total de PDVSA al Estado en el año 2005 representa el 32,35% de sus ingresos globales, en tanto que en gastos totales (gastos de funcionamiento, incluyendo gastos de inversión), PDVSA consume casi 57 billones de dólares, es decir, 67,5% de sus ingresos globales.

Cuadro N° 24
Presupuesto de Gastos e Ingresos de PDVSA, Año 2005

Concepto	Monto, Millardos de \$	Monto, Billones de Bs.	% de los Ingresos Globales
Regalías petroleras	12,00	25,80	14,29
Impuesto sobre la Renta	9,40	20,21	11,19
Dividendos	1,37	2,95	1,63
Aporte Fiscal	22,77	48,96	27,11
Aporte a las Misiones	4,40	9,46	5,24
Aporte total de PDVSA	27,17	58,42	32,35
Gastos Totales	56,83	122,18	67,65
Ingresos Globales	84,00	180,60	100,00

Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Elaboración propia.

Por otra parte, en el siguiente cuadro mostramos para fines comparativos el resumen del Presupuesto de Gastos e Ingresos de Venezuela, aprobado por la Asamblea Nacional para el año 2005:

Cuadro N° 25
Presupuesto de Gastos e Ingresos de Venezuela, Año 2005

Concepto	Monto, Millardos de \$	Monto, Billones de Bs.
Ingresos petroleros	12,15	26,13
Ingresos no petroleros	11,87	25,51
Ingresos Extraordinarios	1,35	2,91
Ingresos Totales	32,25	69,33
Superávit(+)/Déficit(-)	-6,87	-14,78

Fuente: Ley de Presupuesto 2005. Elaboración propia.

Nos parece oportuno comentar, lo bajos que nos resultan, los aportes fiscales de PDVSA al Estado Venezolano. En efecto, PDVSA está aportando en regalías petroleras apenas un 14,29% de sus ingresos globales, lo cual está por debajo de lo que deben cancelar las trasnacionales petroleras al Estado (16,67%). Igualmente nos parece extremadamente bajo el aporte del 11,19% por concepto de aportación de Impuesto sobre la Renta...

Cualquier venezolano de la clase media paga un impuesto sobre la renta más alto del que paga PDVSA.

Bajo las presiones políticas de Chávez, PDVSA está dedicando más dinero a financiar los programas sociales de la “revolución bolivariana” que a sus propias necesidades de inversión. Para mantener la producción de petróleo en su nivel actual, Venezuela debe invertir 4.000 millones de dólares al año. Pero PDVSA no está cumpliendo los objetivos inversores, mientras que dedica 4.000 millones de dólares anuales a proyectos sociales. (Norman Gall, El País, 2006).

Resulta interesante comparar el presupuesto de PDVSA del año 2005 con la Ley de Presupuesto de 2006, aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional y el cual mostramos a continuación:

Cuadro N° 26.
Presupuesto de Gastos e Ingresos de Venezuela, Año 2006.

Concepto	Monto, Millardos de \$	Monto, Billones de Bs.
Ingresos Petroleros	15,47	33,26
Ingresos no Petroleros	17,53	37,70
Ingresos Totales	33	70,96
Gastos Totales	40,47	87,02
Superávit(+)/Déficit(-)	-7,47	-16,06

Fuente: Ley de Presupuesto 2006. Elaboración propia.

Observamos que, mientras el aporte fiscal de PDVSA al Estado venezolano en el año 2005 (Ingresos petroleros) fue de Bs. 48,96 billones (o \$22,77 billones), para el año 2006, los planificadores del Ministerio de Finanzas, sólo presupuestaron Bs. 33,26 billones (o \$15,47 billones) como ingresos petroleros provenientes de PDVSA, es decir, un 32% menos. En otras palabras, del año 2004 al 2005, el país crece tanto en Producto Interno Bruto, como en población; pero los planificadores del Ministerio de Finanzas le asignan al país un treinta y dos por ciento (32%) menos de ingresos petroleros para el año 2006. Esto comprueba, sin lugar a dudas, que los ingresos petroleros para el año 2006 han sido nuevamente subestimados, pasando por alto expresamente, el artículo 313 constitucional;

“La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Si el

Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuera rechazado por éste, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.

Con la presentación del marco plurianual del presupuesto, la ley especial de endeudamiento y el presupuesto anual, el Ejecutivo Nacional hará explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y explicará cómo dichos objetivos serán logrados, de acuerdo con los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal. (Subrayado nuestro).

Como resultado de tal subestimación, se presenta un déficit en el presupuesto de Bs. 16,06 billones (o \$7,47 billones), el cual se prevé cubrir con mayor endeudamiento.

Adicionalmente, otra consecuencia negativa de la subestimación de ingresos en el presupuesto venezolano, es que el mismo es inflacionario. En efecto, debido a que el Ministerio de Finanzas no proyecta revaluar el bolívar en el año 2006, que es lo que procede, la consecuencia de ese presupuesto subestimado es una inflación por el orden del diez por ciento (10%). Para un país como Venezuela, que importa más del setenta por ciento (70%) de sus bienes y servicios; la manera más efectiva de combatir la inflación, es sin duda, aumentar el poder adquisitivo de la moneda, mediante la apreciación de la misma. Por otra parte, la manera más efectiva de aumentar la inflación es devaluar la moneda nacional o evitar que recupere su poder adquisitivo a través de la revaluación. El siguiente cuadro muestra la relación existente entre la devaluación de la moneda (bolívar) y la tasa de inflación para el caso de Venezuela:

Cuadro N° 27.
Devaluación de la Moneda Vs. Inflación. Años 2002-2006

Año	Devaluación	Inflación
2002	28%	30%
2003	27,5%	26%
2004	20%	19,3%
2005	12%	13%
2006	?	10%*

Nota:

* Valor estimado.

Fuente: Banco Central de Venezuela. Elaboración propia.

No es objeto de esta investigación hacer un estudio sobre las causas y consecuencias de la inflación en Venezuela; pero creemos necesario resaltar dentro del financiamiento de la gestión pública, las consecuencias negativas que está teniendo para la economía venezolana la subestimación de los ingresos que conforman el presupuesto nacional. Llegados a este punto nos cuestionamos: Si PDVSA, que es la principal empresa del Estado Venezolano, aporta sólo el treinta y ocho por ciento (38%) del presupuesto de gastos del país, mientras que los venezolanos, ya sea bajo relación de dependencia o por iniciativa propia (empresa privada); financian con sus impuestos el cuarenta y tres por ciento (43%) de dicho presupuesto, ¿Por qué no hay una mejor redistribución de estos ingresos?- Si a las espaldas de los venezolanos se agregan las cargas de la inflación, del IVA y de todos los demás impuestos; lo más justo sería que estos recibieran una contraprestación por la importante contribución que hacen al sostenimiento de los gastos del Estado Venezolano. Si bien es cierto, que es un mandato constitucional el coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones; el Estado no debe olvidar que uno de los fines más importantes de los tributos, es su distribución a la población a través de bienes y servicios.

Cuadro N° 28
Tasas de Inflación en América Latina

País	2003	Enero-Junio 2004	Junio2003-Junio2004
Argentina	3,70%	3,30%	4,90%
Bolivia	3,94%	1,73%	4,92%
Brasil	12,53%	3,48%	6,06%
Chile	1,10%	1,60%	1,10%
Colombia	6,49%	4,59%	6,07%
Costa Rica	9,87%	6,26%	11,89%
Ecuador	6,07%	1,76%	2,87%
El Salvador	2,50%	3,95%	4,60%
Guatemala	5,85%	4,84%	7,40%
Honduras	8,10%	5,00%	8,60%
México	3,89%	1,63%	9,37%
Nicaragua	6,48%	5,46%	7,61%
Paraguay	9,30%	1,90%	5,50%
Perú	2,48%	1,67%	4,26%
Uruguay	10,19%	5,52%	9,59%
Venezuela	27,10%	11,0%	22,30%

Fuente: Agencia *Inter Press Service* (IPS). (<http://www.ipsnotivias.net/inflacion.html>).

9.3 Programa de Gobierno, libertad económica y descentralización.

El programa de gobierno presentado por el actual presidente, establece la creación de una economía **humanista, autogestionaria y competitiva**; que permita la producción global de riqueza y la justicia en su disfrute con el objetivo de alcanzar una sociedad equitativa y próspera. Creemos que para que estas propuestas se conviertan en realidades es necesario, primeramente, que el gobierno respete las reglas del juego establecidas para regir la economía del país; y aquí nos referimos básicamente a la libertad económica como derecho fundamental inherente a los particulares, cuyo ejercicio efectivo debe ser protegido y garantizado por el Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 112 constitucional, que establece el deber de garantizar la iniciativa privada y la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los particulares.

La libertad económica como derecho subjetivo responde a la estructura propia del Estado moderno, conforme a la cual los particulares, participan en un régimen relativo de libertad, en la producción económica y en la gestión de bienes y servicios, conjuntamente con el Estado.

La libertad de empresa, es así, un derecho subjetivo, e informa por lo tanto, la actuación y el desarrollo de los particulares en la economía moderna. Su ejercicio efectivo debe estar garantizado por el Estado, en el sentido en que el papel del Estado es imprescindible para lograr el despliegue integral de esa libertad. De tal manera que corresponde al Estado fomentar y producir un marco jurídico y regulatorio que favorezca la libre iniciativa privada conjuntamente con la búsqueda de los valores de igualdad social y el interés colectivo; y garantizando la creación y justa distribución de la riqueza.

Ello se ve reflejado en la Exposición de Motivos de la Constitución que señala que debe prevalecer un *“equilibrio [...] entre productividad y solidaridad, entre eficiencia económica y justicia social, dando libertad a la iniciativa privada y preservando el interés colectivo...”* (Énfasis añadido).

Además de conformidad con el artículo 113 constitucional, también corresponde al Estado garantizar, las condiciones efectivas de competencia en la economía, a través de medidas para evitar el monopolio, el abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas.

En Venezuela, dichas garantías no son observadas con rigor por el Estado. Basta referirnos al régimen de control de cambio hoy existente, que restringe la libertad

económica de los particulares, al limitar su autonomía en lo que se refiere a la libre convertibilidad de divisas. También limita el derecho a la libre circulación de los capitales y bienes fuera del territorio nacional (artículo 50 constitucional). Sin hablar de la posición de dominio que ostenta el poder central y que hemos visto expresada a lo largo y ancho de sus actuaciones públicas, como lo es por ejemplo, la formulación y ejecución del presupuesto nacional.

Ahora bien, cabe señalar que cuando el artículo 113 de la Constitución condiciona la actuación de las empresas a la libre competencia, no especifica si ha de tratarse de empresas públicas o privadas, por lo que debe entenderse que ambas categorías, por igual, deben ajustar su conducta a la tutela de la libre competencia, tal y como reconoció la sentencia de la Sala Constitucional del 8 de diciembre de 2000, caso *Transporte Sicalpar*⁸⁹, en la cual señaló lo siguiente:

*“Observa además la Sala, que la vigente Constitución ha considerado en el capítulo de los derechos económicos, como contrario a los principios fundamentales de la Constitución, el abuso de la posición de dominio que un o una particular, un conjunto de ellos o de ellas, o una empresa o conjunto de empresas, adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada (artículo 113 de la Constitución de 1999). Si bien es cierto que en dicho artículo 113, lo relativo al abuso de la posición de dominio está referido a los particulares y no al Estado, **al expresar la norma mencionada a las empresas, no distingue si ellas son públicas o privadas; mientras que el artículo 4 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia**⁹⁰, **somete a dicha ley a las personas jurídicas públicas, que actúan con o sin fines de lucro**, señalando dicha ley entre las actividades reguladas, a la posición de dominio (artículo 13). [...] Si el Estado debe impedir los efectos nocivos y restrictivos del abuso de la posición de dominio, debe comenzar impidiéndolo con su propio proceder, cuando es él quien mantiene por sí o por medio de los concesionarios, un equivalente de tal posición”.* (Énfasis nuestro).

De modo que la sujeción de las empresas públicas a la libre competencia, constituye el mecanismo idóneo para garantizar la protección jurídica de la libertad económica en los

⁸⁹.Expediente 1556 N° 001339, de fecha 08 de diciembre de 2000. Sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. www.tsj.gov.ve.

⁹⁰. Publicada en Gaceta Oficial N° 34880 de fecha 13 de enero de 1992.

casos de intervención directa del Estado en la economía, desde que ese sometimiento permite afirmar el principio de la legalidad administrativa, conforme al cual la Administración debe actuar con subordinación plena a la ley y al derecho (artículo 141, constitucional). De allí que las empresas del Estado deberán someterse a la legislación de la libre competencia.

La intervención Estatal a través de empresas públicas no puede, en modo alguno, ser reprochada al Estado, por cuanto ella tiene un claro anclaje constitucional; de manera que la creación de empresas para la prestación de servicios públicos y actividades no reservadas, no deviene, necesariamente, de la noción de un estado interventor; por el contrario, deriva de un expreso mandato constitucional y por ello conviene matizar las consideraciones críticas que se han hecho al respecto de esta actividad del Estado.

La actividad de empresas públicas en Venezuela puede darse para la prestación de servicios reservados al Estado por ley orgánica y por razones de conveniencia nacional, como es el caso de la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y carácter estratégico; y también para desarrollar actividades no reservadas, en las cuales el Estado concurre con los particulares al mercado económico.

No obstante, la actividad empresarial llevada a cabo por el Estado no puede avasallar el derecho de libre empresa de los particulares, ya que también en este caso, debe el Estado Social encontrar, en primer lugar, un equilibrio entre el desarrollo de su actividad, la cual será razonable siempre que ésta sea necesaria- lo cual se entiende en países como Venezuela-; y en segundo lugar la protección de la libre empresa desde el punto de vista de los particulares.

Una manera de garantizar la libertad económica, y por ende el necesario equilibrio en este ámbito, es la de que el Estado concorra en condiciones de igualdad al mercado con los particulares. Y es que según podemos deducir de la sentencia N° 001339, expediente 1556, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia; siempre que el Estado preste servicios bajo un esquema no reservado, debe entenderse que su actividad empresarial estará sujeta a la libre competencia.

El mecanismo de la libre competencia por tanto, debe ser aplicado con mayor fundamento, en el caso de las actividades no reservadas, en las cuales el Estado compite con los particulares. De esta manera la sujeción de las empresas públicas a la libre competencia constituye el mecanismo idóneo para garantizar la protección jurídica de la libertad económica y para ello es necesario, que el Estado adecue su actividad empresarial a

una participación en condiciones de igualdad, respecto de las empresas privadas, lo cual – lamentablemente-, no parece ser la tendencia actual , en donde el Estado crea empresas que compiten con los particulares; pero las cuales se ven beneficiadas con un régimen de privilegios (tales como: beneficios fiscales, obtención de divisas) -como es el caso en Venezuela de Mercal⁹¹-y que se desvinculan de la libre competencia (Ver cuadro N° 29).

Esto evidentemente, va en detrimento de la libertad económica y la libre iniciativa de los particulares. El retroceso que experimenta Venezuela en materia de libertad económica la colocó, en el puesto 152 de las 157 naciones estudiadas, según la última edición del Índice Mundial de Libertad Económica que elabora anualmente la *Heritage Foundation*. El índice otorga a la libertad económica en Venezuela un valor ponderado final de 4,16 ; lo cual la sitúa en la categoría de “reprimida”, superando únicamente a Libia, Zimbabwe, Burma, Irán y Corea del Norte (Ver cuadro N° 31).

Cuadro N° 29
Venezuela- Comparación entre precios regulados y precios de Mercal. Abril 2005.
Bolívares y %

Concepto	Cantidad	Precio Bs. Regulado	Precio Bs. Mercal	Diferencia %
Arroz Blanco	1Kg.	1.570	990	58,59
Avena en hojuelas	800 grs.	2.500	900	177,78
Harina precocida	1 Kg.	1.100	890	23,60
Pastas alimenticias	1 Kg.	1.000	1.100	-9,09
Carne de res	1 Kg.	5.400	2.700	100,00
Pollo completo	1 Kg.	2.730	1.900	43,68
Sardinas frescas	1 Kg.	800	420	90,48
Leche en polvo completa	1 Kg.	5.700	4.700	21,28
Queso Blanco	1 Kg.	5.500	5.000	10,00
Margarina	1 Kg.	3.500	2.600	34,62
Arvejas	1 Kg.	1.200	1.150	4,35

Fuente: Cámara Colombo-Venezolana, con base en Gaceta Oficial N° 37918 (donde el Gobierno Nacional fija el precio de los productos alimenticios controlados) y Mercal, abril 2005.

Diferencia = $[(\text{Precio Bs. Regulado} - \text{Precio Bs. Mercal}) / \text{Precio Bs. Mercal}] * 100$

En la escala del 0 al 5, el país que mayor puntaje obtiene, es el más controlado económicamente. Venezuela queda solamente por debajo de naciones como Cuba y Haití.

⁹¹.Mercado de Alimentos, CA (Mercal, CA) adscrito al Ministerio de Alimentación, es una empresa del Estado Venezolano creada para la comercialización y mercadeo de productos alimenticios y de otros de primera necesidad, para ser colocados al mayor o al detal, en centros de venta fijos o móviles, previa captación de comercios individuales, colectivos o familiares.

El índice califica a los Estados de acuerdo a los siguientes factores: Política comercial y fiscal, intervención del gobierno en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derecho de propiedad, regulaciones, así como la actividad del mercado informal.

Creemos que, para progresar, Venezuela necesita tener más “libertad”; es el Estado el responsable de garantizar la igualdad de oportunidades para todos los venezolanos; tanto es así, y es por ello que sostenemos esta postura en beneficio de un correcto y efectivo desarrollo de ese derecho fundamental; que la Constitución de 1999 –como lo hacía también la de 1961- se funda en el principio de *coiniactiva*, desde que su artículo 299 encomienda al Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, la promoción del desarrollo socioeconómico. En efecto, esa disposición señala que:

*“El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, **libre competencia**, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la industria privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa de consulta abierta”.* (Énfasis nuestro).

Se deriva de ese principio, que las empresas del Estado venezolano, han de concurrir en el mercado, en igualdad de condiciones con relación a las empresas privadas. Esta tesis ha sido adoptada por la doctrina y la jurisprudencia extranjera. Así, el Tribunal Supremo Español ha señalado “...*las empresas públicas que actúan en el mercado, se han de someter a las mismas cargas sociales, fiscales, financieras y de toda índole que afecten a las privadas y a sus mismos riesgos, sin poder gozar de privilegios de ningún tipo, pues ello podría impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia del mercado...*”

Como única excepción a este principio, encontramos las empresas públicas que han sido reservadas al Estado de manera exclusiva, es decir, aquellas en las cuales los particulares no pueden participar directamente, ni por medio de concesiones. Además de las posibles limitaciones legales a la libertad económica, el Estado interviene en la economía de manera directa a través de la administración pública descentralizada funcionalmente, conformada, según ya hemos estudiado, por empresas públicas y por Institutos Autónomos.

Cuadro N° 30
Índice de Libertad Económica: Venezuela- Año 2006

GENERAL		
Posición	Puntaje	Categoría
152	4,16	Reprimida

ESTUDIO BREVE		
		Puntaje
Política Comercial		4
Carga Impositiva		4,1
Intervención gubernamental		3,5
Política monetaria		5
Intervención extranjera		5
Actividad bancaria		4
Salarios y precios		4
Derechos de propiedad		4
Regulaciones		4
Mercado informal		4
PONDERACIÓN	Mejor: 1	Peor: 5

Fuente: The Heritage Foundation. 2006, Índice de Libertad Económica. Elaboración propia.

Esa intervención se encuentra expresamente establecida en el artículo 300 constitucional, que prevé que *“la ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ella se inviertan”* (énfasis nuestro).

Y es que son varias las circunstancias en que las empresas del Estado pueden afectar la libre competencia y el libre ejercicio de la actividad económica. En efecto, no puede negarse que el estatuto jurídico de la empresa pública deriva en mayores o menores prerrogativas para ella; tal es el caso general del patrimonio público que manejan. En concreto, estas empresas también gozan de beneficios específicos de naturaleza fiscal y aduanera, de obtención de divisas de manera abierta, en un mercado cambiario restringido, por el régimen de control de cambio, etc.

El ejercicio de tales prerrogativas deriva –generalmente- una posición ventajosa en el mercado, que exige la aplicación del Derecho de la Competencia, a los fines de

garantizar la igualdad y de proteger el sano ejercicio de la libre competencia en el mercado por los particulares, lo que redundará en una mayor libertad económica.

Es indudable que el crecimiento económico de Venezuela en los últimos años ha ido en aumento, auspiciado principalmente, por el inmenso caudal de ingresos derivado del aumento de los precios del petróleo. Ahora bien, ese crecimiento de la economía no se ha visto acompañado de un incremento en el desarrollo económico. Se ha expandido, como hemos visto, el gasto público, pero se ha contraído la inversión.

La más elemental lógica permite establecer una diferencia entre aquellas sociedades que han sido capaces de mejorar el nivel de vida de la población y aquellas otras que lo único que han logrado es perpetuar la pobreza de sus ciudadanos.

Existe una divergencia obvia entre ambos rumbos. Los países que han alcanzado altos niveles de vida entre sus ciudadanos lo han logrado, entre otras razones, gracias a que han propiciado la creación de riqueza y han establecido políticas que permiten una distribución adecuada de esa riqueza, en la medida que esta va surgiendo; acompañado, claro está, del acuerdo social.

Cuadro N° 31
Venezuela: Principales Indicadores Económicos. Período: 2000- 2005.

	Años					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Producto Interno Bruto(Tasa de crecimiento anual a valores constantes)	3,7	3,4	-8,9	-7,6	17,3	9,5
Población Económicamente Activa (miles de habitantes)	9.516	9.797	10.087	10.385	10.991	1.189
Desempleo	13,9	13,3	15,8	18,0	15,3	11,4
Tasa de Inflación (IPC, tasa de variación con respecto al año anterior)	13,4	12,3	31,2	27,1	19,2	14,4
PIB per capita	4.310	4.760	4.090	3.490	4.020	5.801
Balanza de pagos (millones de dólares)	11.853	379	7.599	11.524	14.575	25.359
Inversión Extranjera Directa (flujo anual en millones de dólares)	4.701	3.683	782	2.659	1.144	536
Deuda Externa (millones de dólares)	20.393	20.835	32.859	24.800	24.400	31.063
Tipo de Cambio (Bs./US \$)	699,8	763	1401,3	1.600	1.920	2.150
Reservas Internacionales Netas (millones de dólares)	15.883	12.296	12.003	20.666	23.462	29.358

Fuente: Banco Central de Venezuela, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL e Instituto Nacional de Estadísticas de la República Bolivariana de Venezuela. Elaboración propia.

Es prácticamente imposible que una sociedad aumente el nivel de vida, si sus ciudadanos no se han puesto de acuerdo para que se establezcan políticas económicas y sociales, claras y coherentes. Para que eso ocurra, existe una palabra clave fundamental en ese proceso: la confianza. Cuando hay confianza hay inversión y con esta última crece el empleo y aumenta el consumo; por lo que alguien más tiene que invertir para satisfacer la demanda adicional de bienes, que surge en la sociedad. Eso a su vez se traduce en ondas expansivas de más empleo, más consumo, más inversión y así sucesivamente. Todo eso va conduciendo a las sociedades por un espiral virtuoso de crecimiento, en el cual la mayoría resulta beneficiada.

Para que lo anterior pueda ocurrir, es necesario que existan mecanismos que permitan una distribución equitativa de los beneficios que se derivan del crecimiento; y la distribución del bienestar, sólo se produce, en la medida que los miembros de una sociedad, sean capaces de dar una mayor contribución al proceso.

La incógnita de la afirmación anterior sólo puede resolverse a través del despeje de una variable: educación. Un ciudadano puede contribuir en mayor medida a su bienestar y al bienestar colectivo, en la medida de que disponga de mayor capacitación para lograrlo. Mientras los ciudadanos van mejorando su capacitación, aumenta también su nivel de vida y se van transformando progresivamente en individuos con mayor capacidad de influir en el rumbo que adopta la sociedad. Cuando esto ocurre, las naciones normalmente, se van descentralizando, porque el reclamo de cada uno de los integrantes de la sociedad, de participar en la adopción de medidas que han de afectarlo, obliga a los gobernantes a acercar el proceso de decisiones hasta el lugar, donde están los ciudadanos.

CAPÍTULO X

EL CAMINO HACIA LA LEY ORGÁNICA DE HACIENDA PÚBLICA ESTADAL

10.1 Antecedentes.

Todo indica que la fuerza motriz particular que impulsó la descentralización en Venezuela, en sus comienzos, fue la motivación de los “gobiernos venezolanos” a seguir el rumbo descentralista con el fin de extender las bases políticas de las instituciones.

La ampliación del margen de acción de los niveles subnacionales buscaría dar cabida a nuevos actores de importancia, dentro de los planos social, económico y político, y merced a esta ampliación, a prevenir posibles divergencias estructurales y a legitimar la institucionalidad toda. Claro está, que la decisión de iniciar el proceso de descentralización fue respaldada por otros móviles, tales como el logro de eficiencia, la participación ciudadana, de prevención de la corrupción, etc. Pero la singularidad del proceso venezolano, desde el ángulo de la dimensión política, estriba en el “cuestionamiento” de los partidos políticos y en la redefinición de los espacios y las jerarquías políticas, en la inspiración de las decisiones sobre descentralización.

Este inicio, casi informal, del proceso de descentralización en Venezuela, quizás es lo que ha hecho que aún en la actualidad, exista una tendencia poco crítica que supone que el proceso descentralizador, ha sido francamente positivo, y que sólo requiere modificaciones, que aseguren los ingresos fiscales de los estados y de los poderes locales. Para ello, propone transferir a los estados, el cobro de algunos de los tributos que actualmente tienen carácter nacional, sin modificar el discutible esquema de transferencias del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales. Nuestra opinión es distinta: toda vez que hemos estudiado el problema de las competencias y de las relaciones fiscales intergubernamentales, creemos que es necesario evaluar con mayor rigurosidad la evolución de este proceso e introducir reformas de envergadura en el marco institucional del federalismo fiscal venezolano, que permitan su transformación.

Sintéticamente, existen dos razones fundamentales que deberían impulsar la transformación del marco institucional de la descentralización. En primer lugar, desde el punto de vista macroeconómico, la actual posición fiscal, parece, intemporalmente sostenible, debido a un replanteamiento, que comenzó, con el fortalecimiento del fisco del gobierno central, particularmente a través de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en octubre de 1993. Mientras transcurre este replanteamiento, las fuerzas de la descentralización chocan con distintos obstáculos, principalmente con los pasivos

laborales de las entidades centrales cuyos servicios son solicitados por los estados dentro del esquema de las llamadas competencias concurrentes.

En segundo término, los mecanismos institucionales (normas) que orientan el proceso de descentralización, no estimulan la responsabilidad tributaria subnacional ni se orientan a lo que podría denominarse una opción de mercado. En este sentido, la actual normativa, no tendría por qué mejorar la eficiencia de la función de prestación de bienes y servicios públicos, que tradicionalmente se asocia al proceso descentralizador. La experiencia reciente muestra que la actual normativa estimula el crecimiento del gasto subnacional, sin tomar en cuenta, la restricción presupuestaria. En consecuencia, se sugiere modificar el marco institucional (leyes, reglamentos, etc.) de la descentralización para otorgar a las regiones potestad para cobrar sobre-tasas de algunos tributos o aún tributos específicos, lo cual sería discrecional de las autoridades subnacionales, reduciendo simultáneamente la proporción de transferencias relativamente incondicionales que hace el Gobierno Central. Es decir, se sugiere mejorar la responsabilidad tributaria de las regiones y municipios tomando en cuenta la necesidad de repartir equitativamente el coste de aumentar la tributación no petrolera.

Empero existen también, resistencias al desmonte completo del Estado benefactor particularmente visibles en países como Brasil, España o Venezuela. Paradójicamente estas resistencias se expresan también, en el respaldo a la descentralización, tal como ocurriera paradigmáticamente en la Constitución brasilera de 1988. De hecho, las dos vertientes descentralizadoras, la neoliberal y la keynesiana, encuentran un lugar común en la llamada reconstitución del ciudadano. Una y otra respaldan la reactivación de la democracia participativa, entronizan al ciudadano en el primer plano de la gestión de los intereses colectivos y diluyen de variadas maneras, las responsabilidades exclusivas del Estado.

Estaríamos por tanto, en una etapa de puja entre diversas concepciones del Estado y de la sociedad y esto se manifiesta en un proceso de reingeniería de la naturaleza de las instituciones públicas y privadas y de las relaciones entre ellas; todo lo cual sirve de marco a la redefinición de la financiación y especialmente de las relaciones fiscales intergubernamentales.

10.2 Descentralización Vs. Centralización.

Antes de abordar el problema concreto de las fallas “básicas” de diseño del proceso de descentralización venezolano, puede ser conveniente recordar algunos de los principios básicos de la política fiscal. En la literatura económica referida a las economías de mercado, se supone que el Estado interviene en la economía para cumplir tres funciones fiscales, las funciones de estabilización, redistribución y asignación. Obviamente, el Estado tiene otras funciones, básicamente el diseño e instrumentación de las normas o instituciones que permiten que funcione y mejore la eficiencia del mercado, como el resguardo de los derechos de propiedad o la normativa orientada a bajar costes transaccionales.

La función de estabilización se refiere, a la necesidad de la intervención del poder público para asegurar un desempeño eficiente de la economía, esto es, el uso de la política fiscal y monetaria para intentar asegurar la estabilidad de precios y una tasa adecuada de crecimiento económico, minimizando las fluctuaciones del ciclo. En términos generales, existe consenso en que esta función, fundamentalmente compete al nivel nacional (esto es, al Gobierno Central y Autoridad Monetaria) por razones obvias de eficacia, aunque existe una tendencia importante a conformar bloques territoriales donde parte de esta función se delega a instituciones supranacionales.

La función de redistribución se refiere al problema de la equidad y se orienta a dirigir procesos de ajustes en la distribución del ingreso y la riqueza. Al igual que la función de estabilización, se supone que esta función debe cumplirla básicamente el nivel nacional.

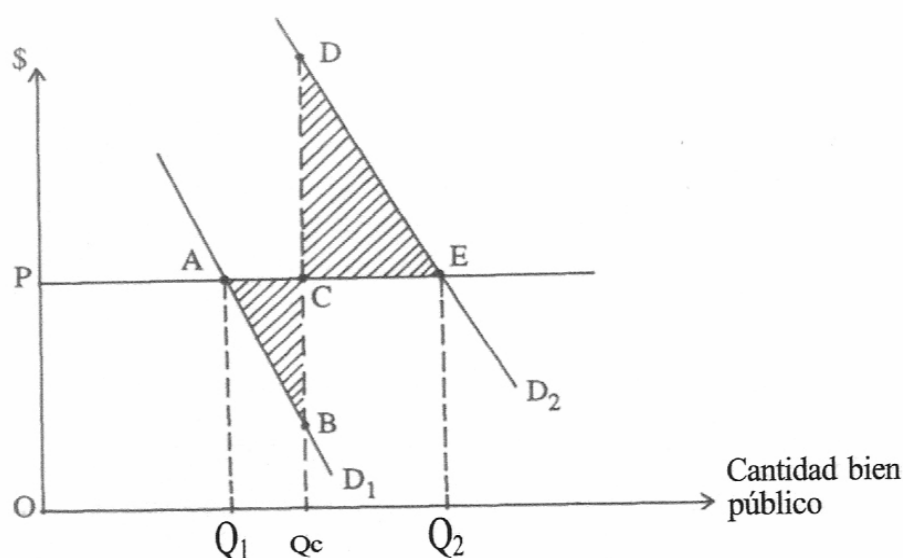
La función de asignación se refiere a la provisión de bienes sociales o públicos, es decir, el proceso mediante el cual se selecciona la mezcla de bienes o servicios que se provee socialmente. Indudablemente, que es en la provisión de estos bienes, que las decisiones públicas a nivel local, son las más apropiadas. Cada localidad puede evaluar los beneficios y los costes para sus ciudadanos y a través de un proceso de votación, establecer la cantidad de los bienes a ser ofrecidos. Ejemplo de bienes públicos locales son los caminos, señalización del tránsito, plazas, parques, alumbrado, etc.

En la medida que los individuos difieren en sus preferencias por los niveles que sean proveídos de los bienes públicos, el gobierno descentralizado tiene la capacidad para diversificar los niveles de las cantidades de bienes públicos de acuerdo con las preferencias locales y mejorar la asignación de recursos en el sector público. Este resultado ha sido

formalizado en el denominado Teorema de la Descentralización, postulado por Oates (1972).

El Teorema de la Descentralización de Oates, en una traducción libre indica lo siguiente: “Para un bien público (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costes de proveer cada nivel de producto del bien, en cada jurisdicción, son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones”.

Figura N° 3
Teorema de la Descentralización de Oates



Fuente: Oates, Wallace, Fiscal Federalism, pp. 88.

Las ganancias en bienestar de las decisiones públicas descentralizadas son mostradas en la Figura N° 3, la cual puede entenderse como una demostración sencilla del teorema de la descentralización de Oates. En este ejemplo simple la población se dividió en dos grupos. Para facilitar la exposición se supuso que la función de demanda por el bien público era idéntica para todos los individuos en cada uno de los grupos, pero la demanda difería entre los dos grupos. Todos los individuos en el grupo uno tienen una función de

demanda D1 y todas las personas en el grupo dos tienen una función de demanda D2. Se asumió que el servicio público es ofrecido a costes constantes por unidad de producto.

El nivel de producto preferido por las personas en el grupo (localidad) uno es Q1, el de las personas en el grupo (localidad) dos es Q2. En un sistema de gobierno centralizado se entregaría un nivel único y uniforme de bien público, tal como Qc.

Dado un coste de producción constante igual a OP, es posible establecer para ambos grupos el monto de la pérdida de bienestar proveniente de la decisión centralizada. La pérdida de bienestar para el grupo uno equivale al área del triángulo ABC y ella se deriva del hecho que estas personas deben consumir una cantidad de bien público mayor a la deseada. El consumo excesivo $Q_c - Q_1$ le reporta a los consumidores del grupo uno un beneficio inferior al coste. La pérdida de bienestar para el grupo dos corresponde al área del triángulo DCE y esta proviene del hecho de que estos individuos deben consumir una cantidad de bien público inferior a la deseada. El consumo deficitario, $Q_2 - Q_c$, les significa a los individuos sacrificar un beneficio superior al coste de producir dichas unidades de producto. De esta manera se demuestra que la asignación de recursos determinada centralizadamente es ineficiente con respecto a aquella que se podría establecer descentralizadamente.

Como se señaló previamente, el modelo descrito es simple y por ello cabe indicar algunas consideraciones: primero, la magnitud de la pérdida de bienestar depende del grado de homogeneidad de las preferencias de los individuos. Grupos muy heterogéneos sufrirán pérdidas de bienestar mayores de una decisión centralizada. Segundo, el tamaño de la pérdida, medida a través de los excedentes de los consumidores, se relaciona inversamente con la elasticidad precio de la demanda. Por lo tanto, cuanto mas inclinada (inelástica), es la función de demanda, mas grande es el área sombreada. Tercero, si existen economías de escala en la producción del bien, entonces el coste unitario para comunidades mas grandes será más bajo que para comunidades más pequeñas. Las implicaciones prácticas de estas consideraciones dependerán de las mediciones empíricas de estas magnitudes. No obstante, dada la naturaleza de los bienes públicos, ellas son extremadamente difíciles de cuantificar en la realidad.

En el marco de las funciones económicas del Estado, los problemas pueden considerarse fundamentalmente, con arreglo a las funciones económicas de asignación y distribución; aún cuando en materia de descentralización, estos dos aspectos parecieran mezclarse. Respecto a la función de estabilización, se tiene sin duda un amplio concepto,

que la política macroeconómica, por sus objetivos implícitos (estabilidad de precios y alto nivel de empleo) se debe dejar al nivel central del gobierno, resultando en este caso irrelevante, una discusión sobre un posible manejo descentralizado de dicha función. No obstante es pertinente tener presente las relaciones existentes entre el federalismo fiscal y la política macroeconómica, en términos de los posibles efectos no deseados al promover dichos procesos.

De esta manera, veamos entonces someramente las trabas que pueden presentarse con las funciones asignativas y de distribución.

10.2.1 Problemas relativos a las externalidades interjuridiccionales.

Las funciones de política fiscal realizadas por una dependencia descentralizada, afectan a las personas que se hallan fuera de las fronteras de esa jurisdicción, ya sea a través de los propios servicios públicos o mediante el gasto público y la adquisición de los recursos financieros que acompañan cualquier suministro de bienes públicos. Pero si las llamadas externalidades son inevitables, los problemas de asignación constituyen mas bien una consecuencia cierta, de la existencia de ciertos bienes públicos locales, cuya producción y provisión eficiente, está en el nivel intermedio o en el nivel nacional. Así se distinguen dos clases de problemas.

Si el suministro de bienes públicos, por parte de una dependencia descentralizada o gobierno local, produce efectos positivos directos sobre el bienestar de las personas situadas fuera de esa jurisdicción (o más concretamente de las personas que no forman parte del electorado de esa jurisdicción), muy seguramente, los encargados de formular las políticas en dicha jurisdicción, no tendrán en cuenta estos efectos en materia de bienestar. Esto tiene validez, a no ser que las personas que se hallan fuera de la jurisdicción, puedan ejercer cierto tipo de presión política o económica sobre la misma, o descubran algún plan compensatorio.

Las externalidades interjuridiccionales intervienen no sólo en el suministro directo de bienes públicos, sino que también se presentan con los gastos públicos y su financiamiento, que son instrumentos necesarios en el proceso de oferta de bienes públicos. En lo que respecta a los gastos públicos, existe indudablemente una tendencia, a que las jurisdicciones descentralizadas prefieran orientar estos gastos hacia los proveedores locales y a entabrar, por consiguiente, la división interlocal o interregional del trabajo y las posibles

economías de escala que se puedan derivar de la coordinación entre localidades y de un determinado manejo centralizado, para asegurar la mejor prestación de servicios.

Pero, es indudable, que las externalidades más importantes se presentan en relación con la tributación. Si una jurisdicción descentralizada, puede escoger libremente la base tributaria y las tasas impositivas, puede caer en la tentación de “exportar” impuestos, es decir, transferir parte de la carga tributaria a personas que residen fuera de sus límites. Esto se hace, tal como enseña la teoría del comercio internacional, utilizando el poder monopólico que tenga la región en cuestión, para modificar favorablemente, la relación de intercambio. Asimismo, una región o provincia, en un sistema descentralizado puede proceder de manera similar respecto del resto de la economía, si se da la circunstancia, de ser el único proveedor de determinados productos o recursos naturales. Este comportamiento sería óptimo a nivel local, pero sub-óptimo a nivel nacional.

Un método más realista de ofrecer ventajas a expensas de otras jurisdicciones, consiste en ofrecer preferencias tributarias. Esto puede hacerse explícitamente abierto, a través del ofrecimiento de tasas más bajas, o de manera indirecta, mediante una administración más favorable de los impuestos, desde el punto de vista de los contribuyentes.

La rivalidad en materia tributaria, entre dependencias fiscales descentralizadas, puede llevar ciertamente, a resultados absolutamente diferentes. En la mejor de las hipótesis obliga a las entidades territoriales a ser eficientes. En el peor de los casos, puede llevar a las jurisdicciones en competencia, a la rutina financiera.

Existen poderosas razones que aconsejan la prestación descentralizada de esta función. Desde el punto de vista económico, la descentralización puede mejorar sensiblemente la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, incrementando el bienestar y la equidad. Desde el punto de vista político, el supuesto básico es que la descentralización incrementa la responsabilidad y participación política, fortaleciendo la gobernabilidad. Al mismo tiempo, si los ámbitos subnacionales tienen las economías de escala adecuadas, pueden tener ventajas importantes para prestar esta función fiscal.

Por otro lado, Tanzi (1997), señala un par de razones por las cuales los gobiernos subnacionales, es decir, aquellos que se encuentran mas cerca de los contribuyentes, son los mas capacitados para recaudar ciertos impuestos y proveer bienes públicos; la primera se refiere a la existencia de información asimétrica para el gobierno central, lo cual puede

causar que se produzca mas, o menos, de un bien público. Análogamente la falta de información de las legislaturas centrales, respecto a la hacienda local de cada municipio, puede provocar, que las tasas tributarias locales no sean las óptimas, de acuerdo con las preferencias de los habitantes locales; la segunda razón hace referencia a los sistemas de control del gasto público que permite a los gobiernos locales experimentar nuevas formas de proveer bienes públicos.

Ahora bien, hay un argumento que se refiere a las preferencias y a las diferentes características de los bienes públicos, lo cual nos diría, que la autoridad mas cercana a las necesidades de las personas tiene una labor mas eficiente en su hacienda municipal y en la provisión de bienes públicos, en particular señala “si no hay ganancias en coste, la provisión local de un bien público será más eficiente que la provisión por un gobierno central”, para ello supone que no hay externalidades interjuridiccionales.

10.2.2 Problema de las migraciones.

Una de las ideas fundamentales de la descentralización fiscal consiste en ofrecer al sector privado conjuntos de medidas políticas, entre los cuales, las personas puedan elegir el que más les convenga a sus intereses individuales. Si un hogar o una empresa particular, opta en principio por emigrar a un lugar donde sus preferencias, se encuentran mejor representadas; frecuentemente, la sola amenaza de emigrar contribuye a cambiar la política fiscal de la municipalidad.

La capacidad de migración o de movilidad geográfica de las personas ha sido tratada teóricamente por Tiebout (1956), en su modelo de bienes públicos locales, que plantea que a diferencia de los bienes públicos nacionales (donde se debe aceptar las soluciones que ofrece el proceso político), en el caso de los bienes públicos locales, existe un mecanismo, tipo mercado, que permite lograr una mayor eficiencia.

Siendo conscientes de las restricciones del modelo de Tiebout, las migraciones, en el marco de un sistema descentralizado, crean también muchos otros problemas. De hecho, a cada contribuyente le conviene, básicamente vivir (trabajar o producir) en un lugar donde vivan (trabajen o produzcan) muchas personas adineradas, debido a su gran capacidad por los bienes públicos. En este caso, el impuesto o precio que tendrán que pagar será relativamente bajo, y como consecuencia las personas acaudaladas, por efectos de la

congestión y segregamiento, tenderán a aislarse, lo que de hecho consiguen muy fácilmente, si la política fiscal descentralizada les brinda la oportunidad.

Los ghettos de la gente pobre constituyen entonces, la otra cara de la moneda. Naturalmente la fundación de clubes privados es siempre una alternativa de asentamientos exclusivos. Estas estrategias para impedir la inmigración de los pobres, pueden aplicarse de distintas maneras y van desde las restricciones en materia de vivienda hasta la prestación muy limitada y exclusiva de servicios públicos.

Un tema de importancia que surge necesariamente del planteamiento anterior, es el del tamaño de las localidades, el cual ha sido tratado por Buchanan en la llamada teoría de los clubes (1965), que aplicada a los gobiernos locales presenta problemas, puesto que las restricciones de migraciones de una parte de los ciudadanos de una localidad, entraría en conflicto con la supuesta movilidad de personas, que debe existir en un país de tradición democrática.

10.2.3 Distribución.

Según se dijo anteriormente, existe una opinión ampliamente aceptada de que la función distributiva no debe ser susceptible de descentralización. Esto no constituye una postura evidente, ya que los argumentos principales a favor de la descentralización, en especial una orientación rigurosa hacia las preferencias individuales y un alto grado de transparencia de la política pública y sus efectos, no tienen menos validez en el ámbito de la distribución, que respecto de cualquier otra política. Al contrario, los ciudadanos de las distintas comunidades, pueden opinar de manera diferente acerca de los programas de redistribución de ingresos y probablemente, las personas que vivan en una pequeña jurisdicción se interesan mucho más en la suerte económica de sus conciudadanos, que la gente que vive en un Estado en donde dichos programas son elaborados por el nivel central. Pero, si las comunidades decidiesen en materia de políticas de distribución, por ejemplo, transferencias reales, es de esperar que se aprobaran pagos para habitantes de menores ingresos; por lo que cabría esperar una atracción automática de personas pobres y una salida de personas que puedan pagar, reflejándose la desigualdad (pobreza) en el espacio territorial de un país. Este comportamiento, que se presentaría en diversas localidades, incentivaría una migración económicamente ineficiente, con futuros problemas financieros a los gobiernos que tengan mayores programas redistributivos.

En razón de lo anterior, es conveniente que el gobierno, a nivel central, tenga a su cargo este tipo de programas redistributivos, permitiendo reflejar el interés de la mayoría de las localidades y personas de un país, vis a vis los deseos de una determinada localidad. Las dependencias descentralizadas solamente pueden actuar sobre la base de normas más o menos uniformes e introducir ocasionalmente algunas correcciones adicionales donde sea necesario.

Pero aún cuando la política en materia de distribución sea una cuestión medular, es probable que la descentralización de otras responsabilidades fiscales, ocasione problemas de distribución. Ello se debe a que la distribución entre las propias dependencia autónomas descentralizadas, se traduce en asunto de importancia.

Esto no resulta evidente. Los ingresos de las dependencias fiscales descentralizadas, pueden reflejar básicamente, situaciones económicas locales o regionales. De manera que si se acepta hasta cierto punto, la desigualdad interlocal o interregional del ingreso privado; ¿por qué no aceptar entonces la desigualdad del ingreso público? Hay varias respuestas posibles al respecto:

- .- La igualdad de suministro de bienes y servicios públicos quizá se considere un objetivo más fundamental que la igualdad del ingreso privado.
- .- Se considera que la igualdad de la oferta de bienes públicos es más fácil de lograr que la igualdad del ingreso privado.
- .- La equidad en el suministro de la oferta de bienes públicos constituye un instrumento importante para lograr, por así decirlo, la posterior nivelación del ingreso privado individual.

De tal manera que cuando la desigualdad interlocal o interregional de la redistribución del ingreso, sea un simple reflejo de las diferencias del ingreso privado, quizá no se considere tolerable. Cualesquiera que sean las bases impositivas asignadas a un nivel fiscal, es muy probable, que la recaudación tributaria difiera de una jurisdicción a otra, sin importar la medida de regulación o nivelación que se utilice (por habitante, por ejemplo), a no ser que la recaudación tributaria se distribuya desde el comienzo, sobre una base per cápita.

10.3 Las Diferencias Interterritoriales en Venezuela.

El cuadro N° 32 muestra la clasificación del gasto venezolano, por sectores, según ejecución de la Ley de Presupuesto 2005. Puede observarse que hay dos áreas que reciben una mayor proporción de recursos: una es los denominados “sectores sociales” (educación, vivienda, salud, desarrollo social, seguridad social, cultura y comunicación social, ciencia y tecnología); y el segundo tipo de gasto, que es especialmente abultado, es el “gasto no clasificado sectorialmente”. Este gasto, que en Venezuela es particularmente difícil de clasificar, tiende a absorber principalmente las transferencias de las regiones. El sesenta por ciento (60%) del gasto no clasificado sectorialmente, como puede deducirse de la información contenida en dicho cuadro, corresponde a transferencias a los estados y municipios, las cuales suman un 20,1% del presupuesto nacional.

El predominio de las transferencias a las regiones dentro del presupuesto venezolano está ligado a la falta de capacidad de estas, de financiar sus gastos en base a sus ingresos propios. Venezuela se distingue del resto de América Latina por el hecho de que sus estados carecen casi por completo, de capacidad tributaria, lo cual los hace exclusivamente dependientes del gobierno central.

El alto peso de las transferencias a las regiones, en el gasto público venezolano, es una razón adicional para que se le dé una alta prioridad a la reforma del régimen de relaciones fiscales intergubernamentales.

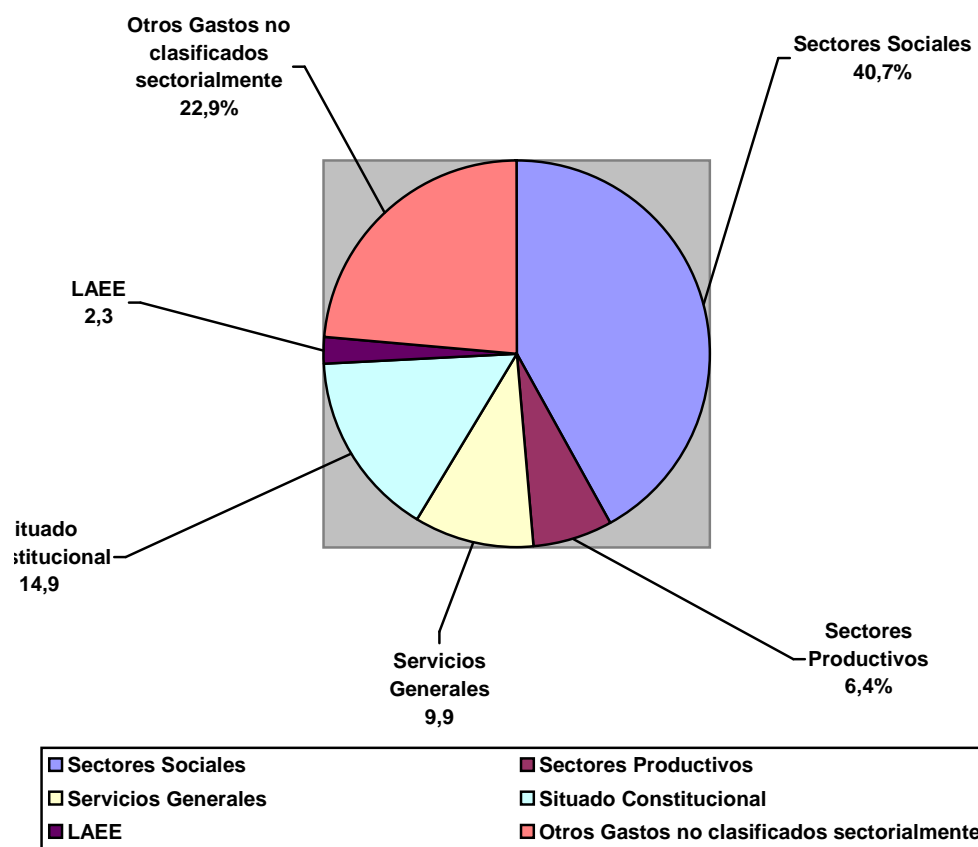
No constituye una exageración, sin embargo, afirmar que gran parte del gasto de los estados se orienta hacia el sostenimiento de una estructura burocrática. Para muchas regiones, la estructura administrativa de las gobernaciones y alcaldías es el principal proveedor de empleo. Si bien, la estructura de control asignada a las transferencias intergubernamentales ha tenido un cierto éxito, asegurando que el gasto de las entidades subnacionales se dirija hacia la inversión, también es cierto, que la transferencia de competencias de salud, educación y servicios públicos hacia los gobiernos descentralizados en Venezuela, ha avanzado muy lentamente.

Cuadro N° 32
Clasificación Sectorial del Gasto
Ley de Presupuesto 2005
(Millones de Bolívars)

Denominación	Monto	%	% PIB
Sectores Sociales	28.220.927,7	40,7	12,6
Educación	12.184.890,6	17,6	5,4
Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios conexos	1.263.766,2	1,8	0,6
Salud	4.288.150,0	6,2	1,9
Desarrollo Social y Participación	2.566.389,3	3,7	1,1
Seguridad Social	6.667.599,5	9,6	3,0
Cultura y Comunicación Social	627.756,8	0,9	0,3
Ciencia y Tecnología	622.375,3	0,9	0,3
Sectores Productivos	4.431.004,6	6,4	2,0
Agrícola	924.458,7	1,3	0,4
Transporte y Comunicaciones	2.203.471,6	3,2	0,98
Industria y Comercio	832.231,8	1,2	0,4
Energía, Minas y Petróleo	431.384,6	0,6	0,2
Turismo y Recreación	39.457,9	0,1	0,02
Servicios Generales	6.862.861,3	9,9	3,06
Seguridad y Defensa	4.471.097,2	6,4	2,0
Dirección Superior del Estado	2.391.764,1	3,5	1,06
Gastos no Clasificados Sectorialmente	29.811.728,9	43,0	13,2
Transferencias Intergubernamentales	13.932.372,8	20,1	6,2
Situado Constitucional	10.328.835,3	14,9	4,6
Fondo Intergubernamental para la Descentralización	1.979.625,9	2,9	0,9
Ley de Asignaciones Económicas Especiales	1.592.062,1	2,3	0,7
Otras Transferencias a Entidades Federales	31.849,5	-	0,01
Otros gastos no clasificados sectorialmente	15.879.356,1	22,9	7,02
Servicio de la deuda pública	14.916.908,4	21,5	6,6
Transferencias al Exterior	46.005,9	0,1	0,02
Otros Gastos no Clasificados	400.000,0	0,6	0,2
Rectificaciones al Presupuesto	516.441,8	0,7	0,2
TOTAL	69.326.522,6	100,0	30,9

Fuente: Ley de Presupuesto de 2005. Elaboración propia.

Grafico N° 4.
Composición del Gasto Por Funciones en Venezuela.



Fuente: Ley de Presupuesto de 2005. Elaboración propia

Según Díaz-Cayeros (2004)⁹² las federaciones pueden clasificarse “en un cuadro de dos por dos, en donde la dimensión horizontal distingue si los Estados aceptan o rechazan la negociación fiscal federal y la dimensión vertical destaca, si la brecha fiscal se cierra mediante el gasto o el ingreso”. (Ver cuadro N° 33).

Se predice igualmente, que los menores niveles de distribución se observarán en países, donde la brecha financiera se cierre a través del ingreso y se rechace la negociación fiscal federal. Como es lógico, en contraposición, los mayores niveles de redistribución, a

⁹².El Federalismo y los límites políticos de la redistribución. Gestión y Política Pública. Número Especial. Volumen XIII. PP. 663-687.

favor de los estados pobres, se encontrarán en federaciones, donde se acepte la negociación fiscal y las transferencias sean de gasto.

En el caso de Venezuela, se considera el Situado Constitucional como un sistema de participación de ingresos, cuando el caso es, según hemos comprobado que este está totalmente divorciado del esfuerzo recaudatorio de los estados (recordemos que se

Cuadro N° 33
Grado de Redistribución en los Sistemas Federales

	Se acepta la negociación fiscal federal	Se rechaza la negociación fiscal federal
La brecha del financiamiento se cierra mediante el gasto.	Venezuela Redistribución alta	Brasil Redistribución Intermedia
La brecha del financiamiento se cierra mediante el ingreso	México (hasta 1998) Redistribución intermedia	Estados Unidos Redistribución baja

Fuente: Díaz Cayeros (2004). pp. 668-669.

distribuye por una regla igual per cápita); por lo que sería más una transferencia de gasto. Igualmente como el Situado tiene su base en los ingresos ordinarios de Venezuela, y siendo los ingresos petroleros la fuente más importante de las finanzas estatales, debería ser el Estado más distributivo.

En el mismo orden de ideas y para medir el grado de redistribución generada por los acuerdos fiscales; para el caso de Venezuela, se presentan los coeficientes de Gini⁹³ por estado, por PIB per cápita, transferencias de gastos y recursos totales. (Cuadro N° 34).

Cuadro N° 34
Coeficientes de Gini, de las Transferencias y el PIB

	Venezuela
PIB	0,1765
Gasto	0,6478
Ingreso	0,4701
Total	0,5152

Fuente: Díaz Cayeros (2004). Pp. 671

⁹³. Los coeficientes de Gini se utilizan ampliamente en la investigación de la distribución de ingresos. El valor mínimo es 0 y el máximo es 1. Miden el área entre la línea de la igualdad perfecta y una curva de Lorenz. Tienen la ventaja de cumplir con el principio de Dalton, el cual sugiere que la desigualdad debe aumentar claramente, si se hace una transferencia del pobre hacia el rico (algo que no sucede con otras mediciones de dispersión, como la desviación estándar). Los índices se calcularon mediante el procedimiento extendido de Stata.

El coeficiente Gini se calculó para la desigualdad existente entre las unidades de la federación. Se considera cada estado como un actor individual, con igual posición dentro del pacto federal. Por tanto, según esta medida de la desigualdad, incluso si los recursos se distribuyen equitativamente de acuerdo con la base per cápita, si los estados tienen tamaños diferentes, la distribución sería desigual, desde un punto de vista federalista. Sin embargo, esta no es una postura normativa que indique que sea mejor que las federaciones asignen los recursos equitativamente entre sus miembros. En todo caso, ofrece un parámetro desde el cual se pueden evaluar, los rasgos que están directamente relacionados con la noción básica de una representación igualitaria de los estados en la federación.

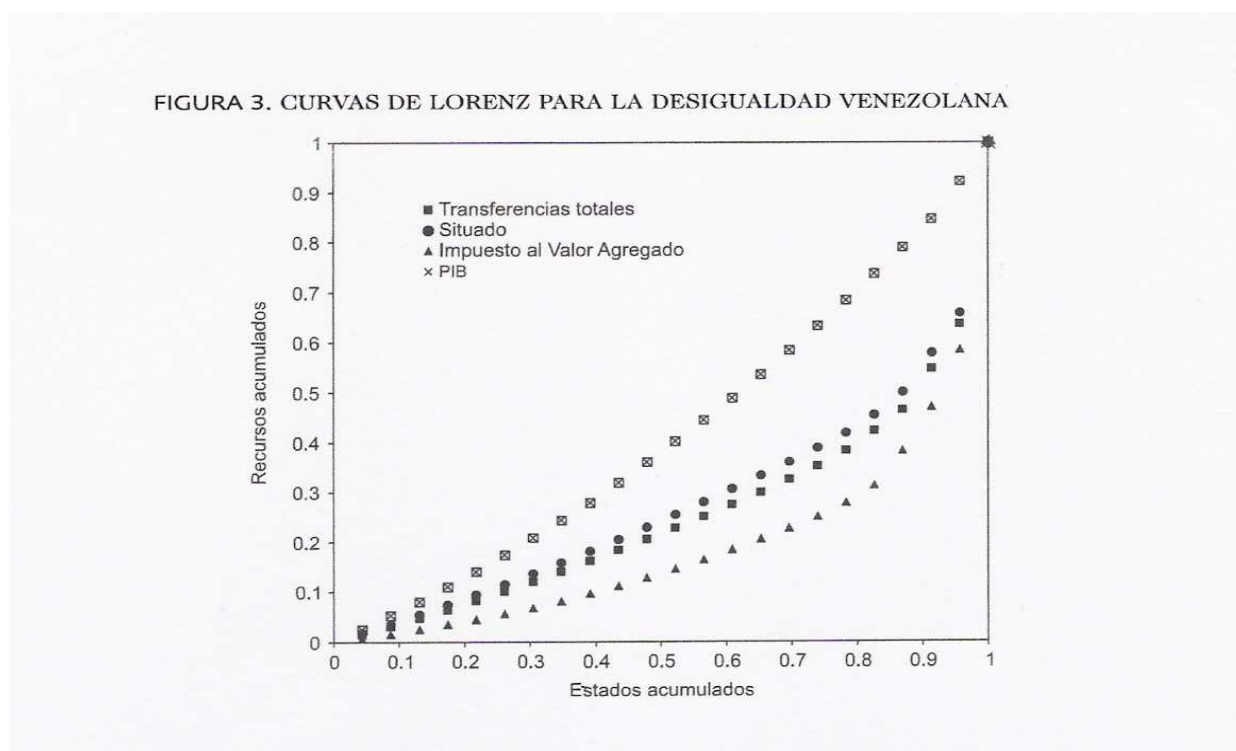
La desigualdad en las asignaciones del gasto, hace que todo el sistema de transferencias sea menos desigual que la distribución de la producción. Ese patrón puede confirmarse visualmente a través de las curvas de Lorenz para los recursos de distribución. (Véase figura N° 4).

La curva muestra en el eje horizontal, los estados clasificados en orden ascendente, de acuerdo con la cantidad de interés per cápita. El eje vertical muestra los recursos acumulados que son asignados a los estados hasta cierto punto del eje horizontal. La igualdad perfecta entre los estados estaría indicada por una línea imaginaria de 45° que parte del origen hacia la esquina superior derecha, lo que indica, que todos los estados tienen todos los recursos acumulados. A medida que la curva de Lorenz se aleja de esta línea de igualdad, la distribución es más desigual.

En el caso de Venezuela, la curva de Lorenz muestra una distribución más equitativa del PIB, si se compara con otras federaciones latinoamericanas importantes (como Brasil y México, por ejemplo); pero una distribución altamente desigual de los recursos desde el punto de vista de los estados.

Esto sucede debido a que la mayor parte de las transferencias en Venezuela son adjudicadas en una base per cápita casi igual. Como puede verse, este criterio es muy desigual desde la base utilizada en este análisis, si bien las transferencias de gasto discrecionales en Venezuela, son aún más desiguales.

Figura N° 4.
Curvas de Lorenz para la Desigualdad Venezolana.



Fuente: Díaz-Cayeros, (2204) pp. 674.

Ante estos resultados, la literatura sobre el tema de la descentralización destaca dos lecciones fundamentales: La primera hace referencia a la asignación clara de responsabilidades de competencias y de financiamiento, tanto del gobierno central, como de los gobiernos subnacionales, como tema fundamental en el diseño del sistema institucional de la descentralización. La segunda, plantea que las transferencias condicionadas, ante la desigualdad en los ingresos; constituyen la solución más adecuada para corregir las distorsiones que pueden generar las externalidades; mientras que las transferencias no condicionadas, serían más apropiadas a los objetivos de redistribución del ingreso interterritorial.

Las consideraciones anteriores tienen gran pertinencia en la evaluación del proceso de descentralización venezolano. Coincidiendo con la literatura sobre este último y en las reflexiones que podemos hacer sobre el mismo hasta este punto de la investigación, podemos destacar, el estancamiento del proceso de descentralización venezolano después

de más de una década de haberse iniciado; aludiendo la ausencia de autonomía financiera de los gobiernos subnacionales y la presencia de importantes desequilibrios interterritoriales.

En términos de la situación financiera de los estados, hemos podido observar, que la dependencia de las transferencias del gobierno central, sigue siendo sustancialmente alta. Con excepción de pocos estados, el porcentaje de las transferencias, en los ingresos totales de los estados, está en el orden del 99%, que se mantiene invariable en la década en los dos años comparados (1990 y 2000).

Parece claro, que la naturaleza y fuente del financiamiento, pueden ser el motor fundamental para mejorar la eficiencia. Si los bienes o servicios públicos se financian con esfuerzo tributario local, al menos en una proporción significativa, se crea el incentivo para que el poder público subnacional, mejore la eficiencia bajando los costes y mejorando la provisión y jerarquizando adecuadamente, la mezcla de estos bienes. Si por el contrario, el financiamiento está basado en transferencias del Gobierno Central (en cierta forma, una exportación de impuestos), los incentivos están colocados para aumentar el gasto, sin considerar la restricción presupuestaria. Algo similar sucede en la esfera política: la existencia de esfuerzo tributario local, es el incentivo primordial para estimular la participación en el proceso político y ejercer vigilancia fiscal sobre la utilización de los recursos públicos.

En este sentido, el proceso descentralizador venezolano tiene fallas básicas en su diseño institucional. El financiamiento que ha desarrollado el esquema descentralizador encaja en la relación típica de mandante-mandatario; los recursos los provee el Gobierno Central (mandante) y desde el punto de vista político, las regiones aspiran a un alto poder discrecional para realizar sus gastos, lo cual constituye una asimetría que sería necesario transformar.

Las transferencias no condicionadas que reciben los estados venezolanos, como hemos estudiado en profundidad, constituyen, casi exclusivamente, su fuente de financiamiento. Esto sucede porque el marco legal y constitucional vigente regula a la descentralización, dentro de una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales y, como en la mayoría de los casos; la transferencia de responsabilidades no ha sido acompañada de la transferencia de recursos económicos, no puede entonces cumplir con la indispensable evaluación objetiva de las conveniencias de la descentralización hacia los gobiernos locales.

La descentralización supone transferencia de autonomía; es por ello que se debe dar atribuciones a los estados para que puedan generar parte de sus ingresos, con el objeto de que las regiones se hagan corresponsables de la gestión pública estatal.

En relación a lo anterior, la elaboración de la normativa de la hacienda pública estatal, constituye una gran oportunidad para avanzar en la consolidación del proceso de descentralización, de la función pública del país. Las lecciones de la experiencia sobre esta materia, muestran que sus resultados han sido positivos en lo que se refiere al traspaso de competencias de responsabilidades a los estados; pero todavía insuficientes, en lo que respecta a la disminución de la inequidad interterritorial (Ver cuadro N° 35 y Figura N° 5), y negativa en su relación con el desempeño macroeconómico del sector público.

Las causas de esos resultados, son atribuibles, fundamentalmente, a la ausencia de mecanismos de corresponsabilidad de los entes involucrados en el proceso, de autonomía estatal en la generación de ingresos y de mecanismos de control social.

Estas conclusiones también son válidas para el caso de Venezuela. La Constitución vigente ofrece la posibilidad para el desarrollo de un marco institucional integral para el proceso de descentralización venezolano; esto es un marco normativo en el que se integren de manera ordenada los temas de:

- .- el desequilibrio entre las competencias estatales y los recursos necesarios para su financiamiento;
- .- la armonización de los sistemas de finanzas públicas de las regiones y del poder central;
- .- la compensación de las desigualdades regionales;
- .- la cooperación y complementación de las políticas de desarrollo regional y nacional; y
- .- la disciplina y responsabilidad de la función pública estatal.

Consideramos que es en el contexto de estos resultados y en el de los objetivos globales de la descentralización, que el impulso a dicho proceso adquiere sentido.

Cuadro N° 35
Venezuela. Hogares Pobres y No Pobres por Entidad Federal, censo 2001.

Entidad Federal	Total Hogares	No Pobres	%	Pobres no Extremos	%	Pobres Extremos	%	Pobres	%
Total	5.243.288	3.513.000	67	1.134.772	21,64	595.516	11,36	1.730.288	33,00
Distrito Capital	453.528	379.394	83,65	61.176	13,49	12958	2,86	74.134	16,35
Amazonas	14.045	7.984	56,85	3.770	26,84	38.807	14,41	100.315	37,26
Anzoátegui	269.242	168.927	62,74	61.508	22,84	38.807	14,41	100.315	37,26
Apure	77.265	34.864	45,12	20.886	27,03	21.515	27,85	42.401	54,88
Aragua	341.226	235.654	69,06	78.505	23,01	27.067	7,93	105.572	30,94
Barinas	142.287	83.071	58,38	34.779	24,44	24.437	17,17	59.216	41,62
Bolívar	266.122	176.214	66,22	54.023	20,30	35.885	13,48	89.908	33,78
Carabobo	445.761	310.909	69,75	98.545	22,11	36.307	8,14	134.852	30,25
Cojedes	59.873	39.755	66,40	12.932	21,60	7.186	12,00	20.118	33,6
Delta Amacuro	20.708	9.984	48,21	6.026	29,10	4.698	22,69	10.724	51,79
Falcón	164.826	107.429	65,18	41.625	25,25	15.772	9,57	57.397	34,82
Guárico	142.685	81.194	56,90	36.010	25,24	25.481	17,86	61.491	43,10
Lara	348.962	216.907	62,16	84.120	24,11	47.935	13,74	132.055	37,84
Mérida	167.999	123.281	73,38	31.860	18,96	12.858	7,65	44.718	26,62
Miranda	573.091	436.673	76,20	92.803	16,19	43.615	7,61	136.418	23,80
Monagas	155.507	90.132	57,96	41.902	26,95	23.473	15,09	65.375	42,04
Nueva Esparta	83.797	61.770	73,71	16.875	20,14	5.152	6,15	22.027	26,29
Portuguesa	16.0983	91.832	57,04	41.028	25,49	28.123	17,47	69.151	42,96
Sucre	165.653	97.004	58,56	40.114	24,22	28.535	17,23	68.649	41,44
Táchira	233.130	176.457	75,69	41.743	17,91	14.930	6,40	56.673	24,31
Trujillo	140.828	89.695	63,69	34.471	24,48	16.662	11,83	51.133	36,31
Vargas	71.892	52.030	72,37	15.033	20,91	4.829	6,72	19.862	27,63
Yaracuy	111.174	72.298	65,03	25.950	23,34	12.926	11,63	38.876	34,97
Zulia	632.336	369.324	58,41	159.012	25,15	104.000	16,45	263.012	41,59
Dependencias Federales	368	218	59,24	76	20,65	74	20,11	150	40,76

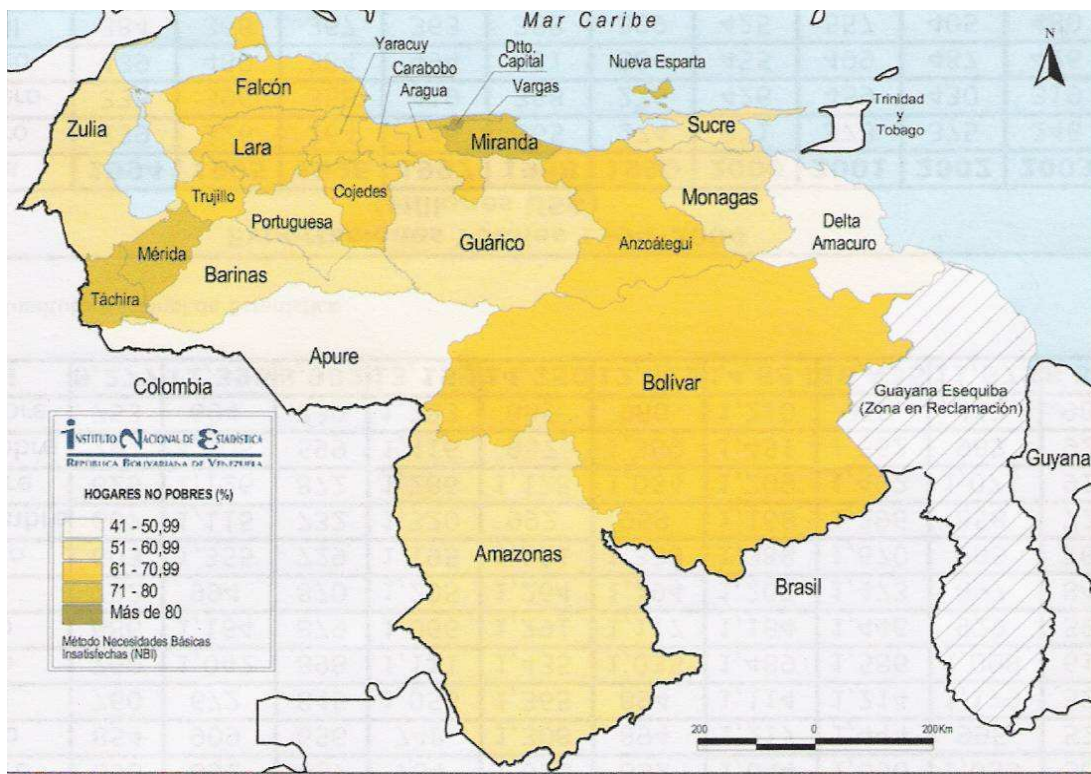
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

10.4 La Solución que se presenta: Nuevos Tributos para los Estados.

La configuración de un estado federal descentralizado en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela amerita rediseñar el arreglo fiscal intergubernamental con el objetivo de producir una estructura de incentivos adecuada que permita el avance definitivo del proceso descentralizador.

Es posible afirmar que son varias las conquistas logradas por los defensores de la descentralización que se desarrollarían a la luz del nuevo orden constitucional; tales como la asignación de nuevas facultades tributarias a través de la promulgación de la ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal. Este instrumento legal es de gran importancia,

Figura N° 5
Venezuela: Hogares Pobres y No Pobres por Entidad Federal, Censo 2001.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

puesto que contribuiría a promover la corresponsabilidad y autonomía fiscal a nivel de las regiones, elemento necesario para crear incentivos adecuados a favor de una mayor responsabilidad política y rendición de cuentas, por parte de las autoridades estatales.

Sin duda, la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal constituye un gran esfuerzo en aras de la consolidación de un sistema fiscal descentralizado y de un verdadero federalismo cooperativo. Esta ley incluye, además de la asignación de tributación propia de los estados, un nuevo ordenamiento del régimen de administración y control interno; así como la introducción de mecanismos de coparticipación tributaria y de mecanismos explícitos de redistribución interterritorial. Sin embargo, se pueden identificar restricciones importantes para la viabilidad del nuevo marco legal, principalmente relacionadas con la escasa cultura tributaria y la necesidad de prestar a los gobiernos

subnacionales la asistencia técnica adecuada que contribuya a crear la institucionalidad que requiere el nuevo marco regulatorio.

La Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (Anexo 1) ha sido objeto de todo un vía crucis legal. El proyecto fue elaborado por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional; se presenta para efectos de su primera discusión en fecha 27 de marzo de 2001, aprobándose el mismo día; posteriormente se somete a una segunda discusión el 13 de enero de 2004 y es aprobada el 19 de febrero de 2004. El texto final, con modificaciones hechas al de la segunda discusión, es sancionado en fecha 11 de marzo de 2004 y aunque el artículo 87 de esta ley, establecía la entrada en vigencia de la misma el 01 de enero de 2005; lo cierto es que es devuelta por el Ejecutivo el 21 de abril de 2004 y hasta el momento de realización de esta investigación, así permanece.

Los proyectistas trataron de interpretar, los lineamientos establecidos en la Constitución de 1999, la cual, a diferencia de la de 1961, establece entre sus principios fundamentales la existencia de un estado federal descentralizado que se rige por los valores de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Asimismo, la constitución vigente establece la distribución vertical del poder público, distinguiendo entre el poder nacional, el estatal y el municipal; a tiempo que concibe la descentralización como una política de interés nacional orientada al perfeccionamiento de la democracia.

El examen del “proyecto” de hacienda pública estatal (segunda discusión) se aleja de las consideraciones antes expuestas, al reducir la normativa de la hacienda pública estatal, al sólo aspecto de la tributación, y excluir los temas de la corresponsabilidad fiscal, de la estabilidad macroeconómica y de la armonización de la administración financiera del sector público. Este cambio de enfoque con respecto al proyecto de ley de hacienda pública estatal presentado en primera discusión, le resta eficiencia a la norma sobre la descentralización, porque conduce a la elaboración de contratos incompletos, con potenciales efectos negativos para dicho proceso y para el bienestar socioeconómico de Venezuela en general.

La forma concreta en que se ha negociado la descentralización en el país es una muestra de esta afirmación. En la etapa actual, en la que el Gobierno Central, tiene la potestad de distribuir los recursos que financian las competencias transferidas a los estados, pero en la cual no opera el principio de corresponsabilidad- que abarca la obligación del gobierno central y estados a regirse por los principios de la estabilidad macroeconómica, de

equilibrio, y de sostenibilidad fiscal- los estados han culpabilizado al gobierno central por no poder cumplir con las responsabilidades asignadas; al mismo tiempo que el Gobierno Central señala la ineptitud de los mismos para asumir competencias. A la larga, esta situación ha desembocado en un estancamiento de la descentralización cuyas causas no son del todo claras ni precisas (recordemos que sólo en el sector salud y educación es que se han podido evaluar resultados).

10.5 El Sistema Tributario en el Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal.

El desarrollo del proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal responde a la Disposición Transitoria Cuarta, numeral seis de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y se enmarca dentro de una concepción integral del sistema tributario, orientada al logro de una administración transparente y eficiente. El carácter orgánico de esta ley, se justifica, desde el punto de vista de lograr coherencia y unidad, en lo que pueda ser su desarrollo, mediante la promulgación posterior de leyes estatales. Entre los objetivos generales de este proyecto destacan: profundizar la descentralización fiscal; disminuir la dependencia de los estados respecto a las transferencias del nivel central; movilizar recursos potencialmente gravables, a fin de reducir la evasión y aumentar la recaudación, y en términos más generales, contribuir a la mejora de la equidad interterritorial e interpersonal, así como a la estabilidad macroeconómica.

El proyecto de ley de hacienda pública estatal contiene una concepción integral de la hacienda pública regional, definiéndola como el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo del estado, y todos los demás bienes, rentas e ingresos cuya administración corresponda a esa entidad. Las principales modificaciones en el arreglo fiscal intergubernamental previstas en el proyecto de ley de hacienda pública estatal, son las siguientes:

- Ampliación de la tributación propia asignada a los gobiernos estatales: Tributos estatales de asignación constitucional: Tasas estatales y Renta del Timbre fiscal; Tributos asignados en legislación nacional: Impuesto a las Ventas Minoristas; Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto a la exploración y explotación de minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostrales de perlas, y Contribuciones especiales.

- Nueva ordenación del régimen de administración y control interno mediante los principios establecidos para la administración financiera nacional: Se contempla la creación de órganos rectores de la administración tributaria estatal, que tendrán funciones que correspondan a la administración tributaria nacional, según normas contenidas en el Código Orgánico Tributario.
- Introducción de mecanismos de coparticipación tributaria: participación del Impuesto sobre la renta de personas naturales (físicas) y del Impuesto al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos (gasolina y diesel).
- Incorporación de un mecanismo explícito de redistribución interterritorial, a través del Fondo de Compensación Interterritorial, que será administrado por el Consejo Federal de Gobierno con el objeto de fomentar la inversión pública y la equidad territorial.
- Otras modificaciones: Prohibición al endeudamiento subnacional (crédito público externo).

El proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal muestra distintos tipos de potestad tributaria dependiendo del impuesto de que se trate. En este sentido, la delegación amplia de un determinado tributo implica la facultad de legislar para crearlo; resguardando determinados criterios de armonización. Cuando se trata de recargos o fijación de sobretasas, el estado, es el encargado de la recaudación. Entretanto, los estados se ocuparían de la administración, en lo que respecta a la porción que les corresponde en función del domicilio fiscal de los contribuyentes; teniendo además, potestad legislativa, para fijar el porcentaje adicional de la alícuota. Por su parte, los tributos de rendimiento cedido, solo implican para las regiones, competencias administrativas, mientras que el Poder Nacional legisla completamente. Finalmente, en el caso de las participaciones tributarias, los estados no cuentan, ni con competencias administrativas, ni con potestad legislativa, recibiendo solamente los recursos que les correspondan según su participación. La asignación de competencias tributarias a los estados, que se establece en el proyecto de ley de hacienda pública estatal (segunda discusión), difiere en algunos aspectos, del contenido al respecto, en el proyecto de hacienda pública estatal presentado originalmente (primera discusión). En este último, el tema tributario se trató como un instrumento destinado a reducir los incentivos perversos derivados del alto nivel de transferencias no condicionadas, y al mismo tiempo, a mejorar la recaudación fiscal de los impuestos asignados (participación en la recaudación nacional del Impuesto al Valor Agregado, recargos en el Impuesto sobre la Renta, etc.).

Los principales cambios presentados en el sistema tributario propuesto en el proyecto de ley de hacienda pública estatal (segunda discusión) se presentan en el Cuadro N° 36.

Cuadro N° 36
Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal: Tributos Estadales.

	Proyecto Ley Orgánica Hacienda Pública Estatal 1	Proyecto Ley Orgánica Hacienda Pública Estatal 2
Tasas Estadales	Constitucional	Constitucional
Ley de Timbre Fiscal	Constitucional	Constitucional
Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos	Asignado	-o-
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	-o-	Asignado
Impuesto sobre la Renta	Recargo	Participación
Impuesto al Valor Agregado	Participación	-o-
Impuesto sobre Fósforos, Alcohol, Cigarrillos	Participación	-o-
Impuesto a las Ventas Minoristas	-o-	Asignado
Impuesto a la exploración y explotación minerales no metálicos	Asignado	Asignado
Contribuciones Especiales	Asignado	Asignado
Impuesto al Consumo de Combustibles derivados de Hidrocarburos	Asignado	Participación

Fuente: Asamblea Nacional, Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal e Informe que presenta la Comisión Permanente de Finanzas a la Asamblea Nacional sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, a los efectos de su segunda discusión (octubre, 2003).

En el caso de del Impuesto sobre la Renta, la figura del recargo es eliminada para sustituirla por la de participación de los estados en la recaudación nacional. Se elimina la participación en la recaudación de los impuestos sobre el consumo de fósforos, licores, alcohol y cigarrillos; y también la asignación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, por considerarse que los mismos se imputarían en el Fondo de Compensación Interterritorial; se elimina también la participación en la recaudación nacional del Impuesto al Valor Agregado para sustituirla por la asignación del Impuesto a las Ventas Minoristas; lo contrario sucede con el Impuesto al Consumo de Combustibles Derivados de Hidrocarburos que, de ser asignado originalmente, ahora tiene la figura de participación en su recaudación nacional. Finalmente, se incluye la asignación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

El nuevo tratamiento del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre el Consumo de Combustibles Derivados de Hidrocarburos, tiene la desventaja con respecto al proyecto

de ley inicial, que elimina el coste del esfuerzo que deberían desarrollar los estados para alcanzar su autonomía financiera. Consideramos que la garantía automática de la participación de los estados en la recaudación nacional de ambos impuestos, no representa ninguna diferencia en la práctica, con los recursos provenientes por concepto del Situado Constitucional, Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) o Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE). En ambos casos, la participación se establece en un mínimo del veinticinco por ciento (25%) del producto de la recaudación nacional, ponderado por la participación del Estado en la recaudación de dichos impuestos.

10.5.1 El Impuesto a las Ventas Minoristas.

El impuesto a las ventas minoristas es un tributo asignado a los estados cuyo hecho imponible lo constituye la venta de bienes muebles corporales, incluida la de partes alícuotas en los derechos de propiedad sobre ellos, así como la prestación a título oneroso de servicios independientes, ejecutados o aprovechados en el territorio del estado, a consumidores finales, determinados por períodos de imposición en un mes calendario. Asimismo, se establece un máximo de cinco por ciento (5%), como la alícuota impositiva que los estados pueden establecer en su respectiva ley de impuesto a las ventas minoristas; pero acotando además, que los incrementos en las alícuotas de los tributos cedidos a los estados, se realizarán en forma progresiva, conforme se dé la disminución de las alícuotas de los correspondientes tributos nacionales en las leyes de presupuesto. A tal fin, la imposición nacional por concepto de impuesto tipo valor agregado, deberá reducirse en un monto no menor al uno por ciento (1%) interanual, durante los primeros cinco (5) ejercicios fiscales, siguientes a la entrada en vigencia de la ley orgánica de hacienda pública estatal; sucesión ésta que determinará la progresión en la cual se fijará el tributo por ventas minoristas por parte de los estados (artículo 85).

La sustitución en la participación en la recaudación nacional del Impuesto al Valor Agregado por el Impuesto a las Ventas Minoristas, exige una armonización de ambos impuestos que va más allá de la previsión de las disposiciones transitorias, de la implementación progresiva del impuesto en los estados y de la disminución del gravamen del Impuesto al Valor Agregado en vista del carácter plurifásico del mismo; hecho que puede llevar entonces, a la doble tributación. Una causa de triple imposición, se podría presentar, con la creación del Impuesto a las Ventas Minoristas, para el caso de la

electricidad; cuyo consumo es gravado y la recaudación correspondiente transferida a los Municipios.

10.5.2 Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

En el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados el hecho imponible está constituido por la celebración de negocios jurídicos con carácter oneroso, no sometidos a condición suspensiva y que, por disposición de la ley o por voluntad de las partes se documenten o hayan de autenticarse por ante Notaría Pública, protocolizarse por ante Oficinas Subalternas de Registro (a partir del Decreto-Ley de Registro Público, sancionado en 2001, bajo la Ley Habilitante esas oficinas pasan a denominarse de “Registro Civil”) o Registros Mercantiles, o inscribirse por ante registros administrativos especiales, que figuren, claro está, como hechos imponibles en las respectivas leyes estatales.

En vista de que es posible que muchas de esas operaciones, no lleguen a perfeccionarse, al encontrarse condicionadas, tal podría ser el caso de una venta sujeta a una condición suspensiva, éstas se consideran ajenas al gravamen, el cual solo podría aplicarse una vez perfeccionada la operación.

En los términos que establezca la ley estatal, se consideran transmisiones patrimoniales sujetas, excepto cuando se trate de negocios que recaigan sobre la vivienda principal del otorgante, conforme a la certificación que emita la Administración Tributaria Nacional:

- a.- Las onerosas por actos inter-vivos de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas.
- b.- La constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones.
- c.- La ampliación posterior de un derecho que implique para su titular un incremento patrimonial, caso este en que el aumento patrimonial servirá de base para la exigencia del tributo.

Los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, cuando se refiera a transacciones inmobiliarias, será recaudado y controlado por el respectivo municipio dentro de la jurisdicción estatal del sujeto activo del tributo, conforme a los convenios que se suscriban entre ellos.

Dentro de los hechos impositivos del tributo, se incluye adicionalmente la emisión o descuento por parte de instituciones financieras domiciliadas en Venezuela de letras de cambio y pagarés bancarios o títulos similares; en cuyo caso el poder tributario corresponde al estado en el que se produce el hecho imponible, esto es, donde la persona física o jurídica que sea el librado o prestatario, tenga su domicilio fiscal. Es aquí donde se produce una superposición de tributos con el ramo de timbre fiscal.

No son gravadas con este impuesto la emisión o libramiento de letras de cambio para la cancelación de obligaciones derivadas de la adquisición de viviendas, artículos para el hogar, de vehículos automotores no definidos como de lujo en la legislación estatal y de maquinarias y equipos agrícolas.

La alícuota de este impuesto se establece entre 0,1 y el 3% del monto de la negociación u operación que constituye el hecho generador del tributo.

La asignación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, podría generar, por su parte, situaciones de doble imposición, como en el caso de los pagarés y letras de cambio, que también son objeto de gravamen por la Ley de Timbre fiscal. Adicionalmente se presenta el vacío legal en materia de registro, creado por la sentencia N° 961 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 24 de mayo de 2002⁹⁴, en la que se establece... "*los derechos registrales previstos en la Ley de Registro derogada no se encuentran vigentes, ni ningún otro para esta fecha...*", que impide la armonización de los derechos de registro y notaría con los del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

10.5.3 Contribuciones Especiales.

Para el caso de las contribuciones especiales, el mecanismo previsto en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal, prevé la determinación de los sujetos beneficiados y el cobro, a título de anticipo, de sesenta por ciento (60%) del tributo que en definitiva se estime que deberán pagar quienes se benefician con un incremento mayor de sesenta por ciento (60%) del valor de sus bienes. En cuyo caso, el tipo impositivo aplicable no podrá exceder de veinticinco por ciento (25%), de ese mayor valor que adquiera el bien inmueble, como consecuencia de la realización de la obra pública. El destino fiscal de la

⁹⁴.Expediente N° 01-1274. www.tsj.gov.ve

contribución por mejoras será el financiamiento de la obra que da origen a la plusvalía, cuestión que deja por sentado, sin lugar a dudas, que no se trata de un impuesto a la plusvalía, sino una verdadera contribución especial por mejoras.

En el capítulo siguiente, trataremos ampliamente el tema de las contribuciones especiales. Partiendo del hecho, que este tipo de tributo ya existía en el ordenamiento jurídico venezolano desde el año 1983, establecido como ingreso de los municipios; nos ha parecido importante observar la evolución del mismo hasta el presente, con el fin de determinar su potencial inherencia y objetiva aplicación dentro de la gama de impuestos cedidos a los estados, señalados en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal.

10.5.4 Impuesto a la Exploración y Explotación de minerales no metálicos.

En el caso del impuesto por exploración de minerales no metálicos no reservados por la Constitución al poder nacional, salinas y ostrales de perlas; la base imponible estará constituida por la extensión de territorio sujeta a exploración, y en los casos de explotación de tales rubros, será el valor comercial del recurso explotado la base sobre la cual se determinará el tributo de explotación.

En cuanto a lo que debe entenderse por minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional, se acordó emplear la misma enumeración a que alude el artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, en su numeral 2, es decir, la conformada por las piedras de construcción, adorno o de cualquier especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas

10.6 Impacto Económico del Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal.

El impacto económico de las finanzas de los estados determinado por el sistema tributario establecido en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal 2 (segunda discusión) se debe examinar en término de los ingresos propios adicionales que percibirán los estados y, como consecuencia, de la reducción de la proporción de las transferencias de recursos del Gobierno Central (aún cuando el monto legal de éstas no disminuya); y en

términos del desequilibrio vertical. Por otra parte debe determinarse el sacrificio fiscal del gobierno central, producto de la participación de los estados en el Impuesto sobre la Renta, del Consumo de Combustibles Derivados de Hidrocarburos y de la reducción de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado.

Los Cuadros N° 37 y N° 38 muestran el monto estimado de los recursos adicionales que percibirían los estados si la ley hubiese entrado en vigencia el 01 de enero de 2005, los cuales están determinados por la implementación de la participación en el Impuesto sobre la Renta y en el Impuesto sobre el Consumo de Combustibles Derivados de Hidrocarburos; del Impuesto sobre las Ventas Minoristas, las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Exploración y Explotación de Minerales y por concepto de las Contribuciones Especiales y del cobro de tasas y timbres fiscales.

Para el caso del Impuesto sobre las Ventas Minoristas la estimación se basó en aplicar las alícuotas del uno y cinco por ciento (1% y 5%) a los valores del PIB de productos y servicios de consumo final (a precios de 1997) reportados por el Banco Central de Venezuela.

Los valores estimados del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados resultaron de aplicar las alícuotas mínima y máxima (0,1% y 3%) que establece el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal sobre el valor de las transacciones comerciales (a precios de 1997) emitidas por el Ministerio del Interior y Justicia.

El Impuesto a la Exploración y Explotación de Minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional; salinas y ostrales de perlas; los valores estimados resultaron de la aplicación de una alícuota ficticia del cinco por ciento 5% (el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal no establece alícuota para este impuesto) sobre el valor de toneladas métricas probables minerales no metálicos.

Por último, el valor estimado de las Contribuciones Especiales resultó de aplicar una alícuota de cinco por ciento (5%) al valor de las transacciones inmobiliarias (a precios de 1997) reportadas por el Ministerio del Interior y de Justicia. Recordemos que el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal establece en un (60%) el tributo que en definitiva se estime que deberán pagar quienes se beneficien con un incremento mayor de sesenta por ciento (60%) del valor de sus bienes. En cuyo caso, el tipo impositivo aplicable no podrá exceder de veinticinco por ciento (25%), de ese mayor valor que adquiera el bien inmueble, como consecuencia de la realización de la obra pública.

Cuadro N° 37
Recaudación Estimada Estatal a precios de 2005 (I)

	Millones		
	Bs.	% PIB	% Estructura
Impuestos Asignados*	535.960	0,24	25,08
Contribuciones Especiales	167.521	0,07	7,84
Impuesto a las Ventas Minoristas (alícuota 1%)	355.750	0,16	16,65
Impuesto a la exploración y explotación minerales no metálicos	5.577	0,003	0,26
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (alícuota 0,1%)	7.112	0,003	0,33
Impuestos Constitucionales	179.055	0,08	8,40
Timbres fiscales (ley de presupuesto 2005)	150.370	0,07	7,04
Tasas (ley de presupuesto 2005)	29.085	0,01	1,36
Participación en Impuestos Nacionales	1.421.021	0,63	66,52
Participación Impuesto sobre la renta	1.348.239	0,60	63,11
Participación Impuesto Consumo de Combustibles de Hidrocarburos	72.782	0,03	3,41
TOTAL	2.136.436	0,95	100

Cuadro N° 38
Recaudación Estimada Estatal a precios de 2005 (II)

	Millones		
	Bs.	% PIB	% Estructura
Impuestos Asignados*	2.165.216	0,96	57,50
Contribuciones Especiales	167.521	0,07	4,45
Impuesto a las Ventas Minoristas (alícuota 5%)	1.778.752	0,79	47,23
Impuesto a la exploración y explotación minerales no metálicos	5.577	0,003	0,15
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (alícuota 3%)	213.366	0,095	5,67
Impuestos Constitucionales	179.455	0,08	4,77
Timbres fiscales (ley de presupuesto 2005)	150.370	0,07	4,00
Tasas (ley de presupuesto 2005)	29.085	0,01	0,77
Participación en Impuestos Nacionales	1.421.021	0,63	37,73
Participación Impuesto sobre la renta	1.348.239	0,60	35,80
Participación Impuesto Consumo de Combustibles de Hidrocarburos	72.782	0,03	1,93
TOTAL	3.765.692	1,67	100

Estimaciones hechas sobre informaciones tomadas del Ministerio de Interior y Justicia y Ley de Presupuesto de 2005.

Notas:

* Los cálculos para la estimación de las Contribuciones Especiales, el Impuesto a las Ventas Minoristas, el Impuesto a la Exploración y Explotación de Minerales no Metálicos y el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se encuentran en el Apéndice 9.

Puede observarse, la diferencia que se presenta en la composición de la estructura de los ingresos que conforman la recaudación estatal estimada I y II (Cuadros N° 37 y 38). En el primer caso (Cuadro N° 37); el 66,52% de los nuevos ingresos provendrían de la participación en la recaudación de impuestos nacionales, monto que representa parte del sacrificio fiscal del Gobierno Central (0,63% del PIB). Obviamente, dicho coste corresponde solo al primer año de la entrada en vigencia del Impuesto a las Ventas Minoristas, a partir del quinto año, cuando la alícuota alcance el cinco por ciento (5%) y la del Impuesto al Valor Agregado se reduzca en el mismo porcentaje, el costo adicional para el fisco, será aproximadamente, de otro punto porcentual del PIB.

De acuerdo con lo anterior, la dependencia de los estados de las transferencias del Gobierno Central se reduciría hasta en un 15,50%, tomando las estimaciones de ingreso correspondiente al escenario más optimista (Cuadro N° 40); pues con la puesta en vigencia de la ley, la proporción de los ingresos propios en el total, sube de 0,24 a 15,50%. De este cálculo se excluye la participación de los estados en la recaudación nacional del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Consumo de Combustibles derivados de Hidrocarburos; pues éstas operan más bien, como una transferencia, toda vez que los estados no realizan ningún esfuerzo administrativo para la obtención de dichos recursos. (Ver Cuadros N° 39 y 40).

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal propuesta (proyecto resultado de la segunda discusión); los desequilibrios regionales se mantienen prácticamente iguales, así lo muestra la distribución de la participación de cada estado en el total de las transferencias del gobierno central, que representan el 92,59% de sus ingresos. En el ámbito de los ingresos propios sí se percibe un cambio en su distribución interterritorial, en el que salen ganando aquéllos estados, cuya actividad económica es más importante.

Cuadro N° 39
Ingresos Estimados de los Estados a precios de 2005(I)

	Antes de la vigencia Ley Orgánica Hacienda Pública Estatal			Vigencia Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal		
	Millones de Bs.	% PIB	% Estructura	Millones de Bs.	% PIB	% Estructura
Ingresos propios	27.569	0,01	0,24	715.415	0,32	5,30
Transferencias del gobierno central	11.362.777	5,06	99,76	12.783.798	5,69	94,70
Participación en Impuesto sobre la Renta	-0-	-0-	-0-	1.348.239	0,60	10,00
Participación en Impuesto Combustibles derivados Hidrocarburos	-0-	-0-	-0-	72.782	0,03	0,54
Situado Constitucional	7.614.809	3,39	66,85	7.614.809	3,39	56,40
Fondo Intergubernamental para la Descentralización	1.008.552	0,45	8,85	1.008.552	0,45	7,47
Ley Asignaciones Económicas Especiales	1.633.480	0,73	14,35	1.633.480	0,73	12,10
Transferencia de Competencias y Otros	1.105.936	0,49	9,71	1.105.936	0,49	8,19
Total	11.390.346	5,07	100	13.499.213	6,01	100

Fuente: Informe de Gestión y Fiscalización 2005 de la Contraloría General de la República, estimaciones hechas sobre informaciones tomadas del Ministerio del Interior y Justicia y Ley de Presupuesto 2005.

Cuadro N° 40
Ingresos Estimados de los Estados a precios de 2005(II)

	Antes de la vigencia Ley Orgánica Hacienda Pública Estatal			Vigencia Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal		
	Millones de Bs.	% PIB	% Estructura	Millones de Bs.	% PIB	% Estructura
Ingresos propios	27.569	0,01	0,24	2.344.671	1,04	15,50
Transferencias del gobierno central	11.362.777	5,06	99,76	12.783.798	5,69	84,50
Participación en Impuesto sobre la Renta	-0-	-0-	-0-	1.348.239	0,60	8,91
Participación en Impuesto Combustibles derivados Hidrocarburos	-0-	-0-	-0-	72.782	0,03	0,48
Situado Constitucional	7.614.809	3,39	66,85	7.614.809	3,39	50,33
Fondo Intergubernamental para la Descentralización	1.008.552	0,45	8,85	1.008.552	0,45	6,67
Ley Asignaciones Económicas Especiales	1.633.480	0,73	14,35	1.633.480	0,73	10,80
Transferencia de Competencias y Otros	1.105.936	0,49	9,71	1.105.936	0,49	7,31
Total	11.390.346	5,07	100	15.128.469	6,73	100

Fuente: Informe de Gestión y Fiscalización 2005 de la Contraloría General de la República, estimaciones hechas sobre informaciones tomadas del Ministerio del Interior y Justicia y Ley de Presupuesto 2005.

Cuadro N° 41
Total de Nuevos Impuestos (Asignados) por Entidad Federal según Proyecto de Ley
Orgánica de Hacienda Pública Estatal.

(Millones de Bolívars)

Estado	Contribuciones Especiales	Ventas Minoristas	Exploración y explotación de minerales no metálicos	Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	Total
Distrito Capital	71.780.916.601	185.697	712.103.350	27.204.007.552	99.697.213.200
Amazonas	ND.	7.812	0	76.423.771	76.431.583
Anzoátegui	9.668.055.119	84.252	391.747.345	10.695.960.115	99.773.644.783
Apure	1.307.367.116	31.163	0	2.010.396.825	3.317.795.104
Aragua	8.096.468.712	109.487	147.799.640	10.569.590.478	18.813.968.317
Barinas	2.064.188	42.356	110.060.370	2.724.332.484	2.836.499.398
Bolívar	12.552.781.781	93.042	3.400.600	7.194.241.093	19.750.516.516
Carabobo	16.820.968.969	148.560	0	34.235.635.472	51.056.753.001
Cojedes	680.173.611	18.551	85.764.964	777.338.512	1.543.295.638
Delta Amacuro	79.5158.641	9.317	0	298.325.917	1.093.493.875
Falcón	1.594.062.281	56.958	93.204.709	6.298.497.071	7.985.821.019
Guárico	401.852.550	47.508	85.764.964	3.882.096.534	4.369.761.556
Lara	7.126.024.411	116.563	223.566.879	12.531.916.687	19.881.624.540
Mérida	2.806.860.314	55.432	91.351.274	9.979.402.519	12.877.669.539
Miranda	909.962.729	187.621	26.338.636	7.926.599.986	8.863.088.972
Monagas	ND.	45.266	300.693.750	15.306.700.975	15.607.439.991
Nueva Esparta	7.528.501.178	26.906	875.899.294	8.518.233.525	16.922.660.903
Portuguesa	2.968.739.195	58.720	81.817.588	1.538.996.211	4.589.611.714
Sucre	1.417.449.125	63.680	875.899.294	6.039.030.947	8.332.443.046
Táchira	4.789.802.051	77.136	81.817.588	10.414.831.212	15.286.527.987
Trujillo	2.510.008.847	45.840	146.494.203	4.072.888.247	6.729.437.137
Vargas	829.341.144	ND	0	318.974.635	1.148.315.779
Yaracuy	ND.	37.155	142.198.058	1.342.819.519	1.485.054.732
Zulia	12.934.906.323	229.730	1.101.838.599	29.409.163.612	43.446.138.264
Total	167.521.464.886	1.778.752	5.577.761.107	213.366.403.899	465.485.206.594

Estimaciones hechas sobre informaciones tomadas del Ministerio de Interior y Justicia y Ley de Presupuesto de 2005.

Notas:* Los cálculos para la estimación de las Contribuciones Especiales, el Impuesto a las Ventas Minoristas, el Impuesto a la Exploración y Explotación de Minerales no Metálicos y el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se encuentran en el Apéndice 10.

Bajo el supuesto que las transferencias de competencias no se alteran, el balance de las responsabilidades de los estados y el gobierno central, no se alteraría significativamente con la generación de ingresos propios (Cuadro N° 42), de aprobarse la propuesta de ingresos concebida en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (segunda discusión). Aunque la generación de ingresos propios por parte de los estados sube de 0,01% del PIB, antes de la ley, a un rango de entre 0,32 a 1,04% después de la entrada en vigencia de la misma; los estados llegarían a financiar un máximo de veinte por ciento (20,58%) de sus gastos, los cuales representan un 16,4% del gasto público total del gobierno central y un 5,07 del PIB.

El impacto fiscal del proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (segunda discusión) se estima entre 0,95 a 1,7% del PIB, carga que corresponde a las alícuotas

mínimas (1% y 0,1%) y máximas (5% y 3%) del Impuesto a las Ventas Minoristas y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados respectivamente, y cuyo incremento implicará una disminución en la misma cuantía de la alícuota, para el caso del Impuesto al Valor Agregado. El coste fiscal de esta ley está representado por la disminución en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, en vista de la implementación del Impuesto a las Ventas Minoristas, en los estados; y por la transferencia a los estados del veinticinco por ciento (25%) de la recaudación fiscal del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Consumo de Combustibles derivados de Hidrocarburos.

Cuadro N° 42
Responsabilidades
(Como % de PIB)

	Ingresos propios	Gasto
Antes de vigencia de la ley		
Gobierno Central	24,31	30,9
Estados	0,01	5,07
Después de vigencia de la ley		
Gobierno Central		
Con alícuota de 1% Impuesto a las Ventas Minoristas	24,01	30,9
Con alícuota 5% Impuesto a las Ventas Minoristas	23,31	30,9
Estados		
Con alícuota de 1% Impuesto a las Ventas Minoristas	0,32	5,07
Con alícuota 5% Impuesto a las Ventas Minoristas	1,04	5,07

Fuente: Ley de Presupuesto 2005. Cálculos propios.

10.6.1 El Principio de la Corresponsabilidad en el Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal.

La corresponsabilidad es un principio sugerente y novedoso que incorpora en su seno el texto constitucional. Parte del rompimiento de la clásica dicotomía liberal: Estado-sociedad civil. La esfera pública no se circunscribe exclusivamente a la burocracia del Estado, pues allí se involucra directamente a la sociedad organizada. La responsabilidad por los asuntos públicos, no atañe exclusivamente al Estado, pues afectan a todos sus ciudadanos.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela caracteriza al Estado como democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2). La responsabilidad social, es propia de todo Estado social, como lo ha señalado el Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de fecha 24 de enero de 2002, en la que la Sala Constitucional expresó: "...el Estado social no crea obligaciones y deberes al Estado, sino que a los particulares también...".⁹⁵

Según el autor Ricardo Combellas (1982), el Estado social de derecho se define a través de la conjunción de un conjunto de notas, todas consustanciales al concepto y que contribuyen a delimitarlo de manera clara, precisa y distinta: a) La nota económica. El Estado dirige el proceso económico en su conjunto. Es un Estado planificador, que define áreas prioritarias para su desarrollo, delimita los sectores económicos que decide impulsar directamente y/o en vinculación con el empresariado privado, determina los límites de éste, dentro de variables grados de economía. En fin, el Estado social, pretende ser, al conformar la vida económica, el conductor proyectivo de la sociedad. b) La nota social. El Estado satisface por intermedio de los individuos el Estado de procura existencial. Distribuye bienes y servicios que permiten el logro de un Standard de vida elevado, convirtiendo a los derechos económicos y sociales en conquistas en permanente realización y perfeccionamiento. Además, el Estado social, es el Estado de integración social, dado que pretende conciliar los intereses de la sociedad, cancelando así los antagonismos clasistas del sistema industrial. c) la nota política. El Estado social es un Estado democrático. La nota democrática es consustancial al concepto de Estado social. La democracia, entendida en dos sentidos armónicos interrelacionados: democracia política como método de designación de los gobernantes, y democracia social, como realización del principio de igualdad en la sociedad. d) La nota jurídica. El Estado Social es un Estado de derecho, un Estado regido por el derecho. La idea del derecho del Estado Social, es una idea distinta a la idea del derecho del liberalismo. Es una idea social del derecho que pretende que las ideas de libertad e igualdad, tengan validez y realización efectiva en la vida social. Los valores de la justicia social y de la dignidad humana, son los dos valores rectores en la concepción del Estado social de derecho.

⁹⁵.Sentencia Número 85, Expediente 01-1274.

El concepto de Estado social de derecho, delineado en los párrafos anteriores, ha sido incorporado a Constituciones de otros países, como la Española de 1978, o la Colombiana de 1991, la Alemana, la Argentina y la de Paraguay, por ejemplo.

La Constitución Española de 1978, al establecer el Estado social de derecho (artículo 1.1) el cual, en líneas generales coincide con lo antes expuesto, limitó derechos liberales clásicos, con el fin de lograr en el plano económico, la cobertura de necesidades básicas de los ciudadanos, en particular los que se encuentran en condiciones económicas inferiores con relación a otros.

Así, la Constitución citada limita derechos de contenido económico, como los relativos a la libertad de contratación laboral, lo que logra mediante los derechos sociales del trabajo, que establecen -por ejemplo- el salario mínimo o suficiente, las condiciones mínimas de los contratos, el derecho de promoción a través del trabajo, la no discriminación laboral en función al sexo, el derecho a la negociación colectiva, el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo y las normas sobre las condiciones de trabajo; y además limita la libertad de empresa y el derecho de propiedad. Se trata de una normativa que persigue disminuir las desigualdades sociales, permitiendo que las personas ajenas al poder público o privado, obtengan una mejor calidad de vida.

Los postulados liberales de la libertad de empresa basados en la libre concurrencia y en la autorregulación de la economía en base a las leyes de mercado, fueron relegados en dicha Constitución, por la intervención directa e indirecta del Estado sobre la economía, contemplado en el artículo 131 de la Constitución Española, al darle al Estado la función planificadora de la economía.

Refundiendo los antecedentes expuestos sobre el Estado social y de derecho, cabe destacar, que en Venezuela el tránsito hacia ese tipo de Estado, ya venía dado desde la Constitución de 1961, pero al ser destacado en la vigente constitución, se profundiza debido al preámbulo de la Carta fundamental y al reconocimiento expreso que hace el artículo 2 constitucional, de la existencia de un Estado social.

Además del artículo 2 de la vigente constitución, los artículos: 3 (que señala los fines del Estado); 20 (que hace referencia al orden social), 21.1 y 2, 70, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 90, 102, 112, 113, 115, 127, 128, 132 y 307; y los relativos a los derechos sociales establecidos en el Capítulo V del Título III, se encuentran ligados en los social, y sirven de referencia para establecer el concepto del Estado social de derecho y sus alcances.

Inherente al Estado social de derecho es el concepto de interés social, el cual es un valor que persigue equilibrar en sus relaciones a personas o grupos, que son, en alguna forma reconocidos por la propia ley, como débiles jurídicos, o que se encuentran en una situación de inferioridad, con otros grupos o personas, que por la naturaleza de sus relaciones, están en una posición dominante con relación a ellas, por lo que si en esas relaciones se les permitiera contratar, en condiciones de igualdad formal, los poderosos obligarían a los débiles a asumir convenios o cláusulas que los perjudicarían o que obrarían en demasía, en beneficio de los primeros, empobreciendo a los segundos.

También son elementos inherentes al Estado social de derecho, la solidaridad social (artículos 2, 132 y 135 constitucionales) y la responsabilidad social (artículos 2, 132, 135 y 299 constitucionales).

La solidaridad social nace del deber de toda persona de contribuir a la paz social (artículo 132 constitucional); de ayudar al Estado, según su capacidad en las obligaciones que a él correspondan en cumplimiento de los fines del bienestar social general (artículo 135 eiusdem); y en el ámbito familiar, de participar en los procesos señalados en los artículos 79, 80 y 81 constitucionales. Luego, existe en la población, una obligación solidaria por el bienestar social general.

La responsabilidad social de los particulares viene señalada por la constitución y las leyes, y comprende la contribución con el Estado, para que cumpla con los fines de bienestar social general (artículo 135 constitucional).

La responsabilidad social constitucionalmente adopta diversas facetas: como un valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 2); también presente en materia de seguridad de la nación, en la correspondencia entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de democracia, independencia, paz, solidaridad, libertad, justicia, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos (artículo 326); como un deber de toda persona en la vida política, civil y comunitaria del país, de promover y defender los derechos humanos, como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social (artículo 132); como un medio para hacer posible los fines del Estado, en virtud del cual, los particulares colaboran con esta área para alcanzar los fines estatales (artículo 135); como una obligación de los órganos del poder ciudadano (artículo 274). En el área socioeconómica, contenida en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y

provechosa para la colectividad (artículo 299) y como un principio de la forma federal adoptada por el Estado (principio de corresponsabilidad, artículo 4).

El principio de corresponsabilidad fiscal se define como el incremento del grado de intervención política de los entes públicos investidos con potestad tributaria o con derecho a imposición, de tal manera que participen conjuntamente en la toma de decisiones relativas al gasto. Para que esto sea posible, es necesario que cada nivel de gobierno disponga de sus propios instrumentos financieros y las respectivas haciendas deben actuar como protagonistas en la obtención de sus recursos, lo que significa, que el derecho a la percepción de los mismos nazca como consecuencia del propio esfuerzo fiscal. La correspondencia entre la capacidad de decisión de los ingresos con la capacidad de decisión de los gastos, involucra directamente al principio de autonomía, que según Monasterio y Suárez (1996) debe seguir siendo reivindicado por dos razones:

- Como regla de materialización de la idea de acercar la Administración al administrado. En este sentido, los gobiernos subcentrales no deben ejercer únicamente como eslabones entre las demandas sociales y el nivel central del gobierno; sino también contribuir por sí mismos y directamente a la satisfacción de estas demandas en cuanto sea posible, lo cual requiere un cierto grado de discrecionalidad.
- Por otro lado y como consecuencia de lo anterior, como elemento democratizador y de participación ciudadana. Se tienen entonces dos principios: suficiencia y autonomía, que pueden resultar contrapuestos, si existen entre las jurisdicciones marcadas diferencias en términos de población, riqueza natural, estructura productiva, etc. La total autonomía se opone al principio de coordinación. Teniendo en cuenta que las decisiones sobre los impuestos son parte importante de la política fiscal general. Si cada jurisdicción diseñara su paquete fiscal de forma independiente, podría atentarse contra el alcance de los objetivos generales de distribución y estabilización económica.

La eliminación de los elementos de corresponsabilidad contemplados en el proyecto inicial de ley orgánica de hacienda pública estatal, obedece fundamentalmente, a razones de formalismo legal, que a las implicaciones de eficiencia económica en torno a la descentralización. El proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (segunda discusión), elimina la vinculación que debe existir entre la asignación de competencias tributarias y el mecanismo de compensación. El hecho de que el proyecto de ley orgánica

de hacienda pública estatal sea el espacio para la competencia tributaria de los estados, no implica que no se pueda incluir en la norma el tema de la responsabilidad para garantizar el alcance de los objetivos de la descentralización.

La omisión del principio de corresponsabilidad puede observarse en los siguientes aspectos:

- ♦ En la eliminación de la relación entre la carga tributaria y el nivel de prestación de los servicios de peaje, y en la aplicación del principio de unidad del tesoro para el uso de los ingresos provenientes de su recaudación. La experiencia tributaria indica que en aquellos casos en los que resulta directa la asociación del beneficio de un servicio público con su coste, los resultados obtenidos del sector privado deben ser invertidos totalmente en el mismo. Los resultados obtenidos de todo impuesto o tasa que tenga plenamente identificado el beneficio del servicio que lo origina, como el caso de la recaudación de peaje, debe destinarse a cubrir el coste de dicho servicio. En el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (segunda discusión), se elimina esta conexión. La garantía que los usuarios de autopistas, puertos y aeropuertos puedan hacer uso de los mismos, en las mejores condiciones, están ligadas a su adecuado mantenimiento, lo cual depende a su vez, de que se inviertan los recursos del peaje en dicho mantenimiento. Si esta inversión no se garantiza, se afectará negativamente el servicio.
- ♦ En la eliminación de la multa por venta de papel sellado y timbres fiscales y en la eliminación de la obligatoriedad de divulgación al público de las normas relativas a la liquidación y percepción del timbre fiscal. Este servicio público en Venezuela se ha visto afectado por un progresivo deterioro, consecuencia principalmente, de que el mismo detecta los más altos niveles de corrupción de la administración pública. Es debido a este precedente, que no se justifica, la exclusión de esta norma en la ley marco de la hacienda pública estatal.
- ♦ En haber dejado fuera de la ley orgánica de hacienda pública estatal al Distrito Metropolitano de Caracas, lo cual, en nuestra opinión, es totalmente contraproducente; ya que el diseño posterior de la normativa correspondiente pudiera no atender a los requerimientos de armonización en materia tributaria, ni tampoco a la armonización del desarrollo interterritorial.
- ♦ En la eliminación de los incentivos en la asignación de impuestos a los estados. Incentivos que propugnan una mayor eficiencia en la recaudación impositiva de los estados por la vía de la exigencia de un mayor esfuerzo fiscal.

- ♦ En la eliminación de los artículos: -133 (que relaciona el incremento de las transferencias con el esfuerzo fiscal, y que parte de la consideración de que... “es limitativo comprometer desde ya al legislador con una condición de repartición...”.) -134 (que relaciona las transferencias con los gastos de inversión y prohíbe el pago de servicio de deuda, con base en la idea de que...”el destino de los recursos provenientes de transferencias debe ser previsto en la legislación especial, en cada caso, mucho más en un horizonte de insuficiencia fiscal”...y -137 en razón de que no se puede conectar la recaudación tributaria de los estados con el financiamiento de los servicios públicos, debido a que...”esta norma no tiene equivalente en las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional...”. Se elimina de esta forma el componente de disciplina fiscal contenido en el proyecto de ley de hacienda pública estatal (primera discusión).
- ♦ En la autorización del endeudamiento a los estados con una regla de control totalmente laxa y sin tomar en cuenta el contexto de indisciplina fiscal que ha mostrado el gobierno en esa materia. A esto se añade la eliminación de la normativa sobre la administración financiera de la hacienda pública estatal que, en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (primera discusión), buscaba, precisamente, garantizar la coordinación de las finanzas públicas de los estados y el gobierno central.

El argumento para la aprobación del endeudamiento interno de los estados se basó en la ausencia de prohibición constitucional para establecer la norma. La debilidad en la norma que contempla el artículo 12 del proyecto de ley, se muestra en el excesivo celo sobre la autonomía política de los estados, utilizando para excluir la materia de la administración financiera el argumento que plantea que la solicitud de endeudamiento por parte de los estados será sometida a la “consideración” del Presidente de la República en Consejo de Ministros, a los fines de la decisión de su inclusión en la solicitud de autorización legislativa presentada por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional para cada ejercicio fiscal. ¿Qué sentido tiene someter a la consideración del Presidente en Consejo de Ministros la solicitud de endeudamiento, si en todo caso la República no garantizará la deuda pública estatal?⁹⁶

⁹⁶.A tal efecto el artículo 312 constitucional establece:

...”La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto.

Otra debilidad de la norma sobre endeudamiento público del proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (artículo 12), se percibe, en el establecimiento del límite del servicio de la deuda en el diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado en el ejercicio anual, inmediatamente anterior a la solicitud. Esta regla, que pretende controlar, el monto del endeudamiento de los estados, es inútil. Si el endeudamiento se contrata a tasas variables, como es lógico en un contexto de alta inflación, el incremento de dichas tasas elevará, inevitablemente, el servicio de la deuda ya contratada. Bajo estas condiciones es absolutamente imposible, que el estado que haya adquirido una deuda, pueda cumplir con lo pautado en el referido artículo 12 del proyecto de ley, ya que para cumplir con el mismo, tendría que dejar de pagar las cuotas relativas al servicio de la deuda; ya que, según señala el proyecto, apenas viole la ley, se le impedirá endeudarse nuevamente. Si esto fuera el caso, la posibilidad de endeudamiento de los estados, podría estar entonces condenada a desaparecer o verse interrumpida abruptamente. La probabilidad de que ello ocurra depende de la gerencia macroeconómica del país, y dentro de este contexto, del comportamiento de las tasas de interés.

10.6.2 La Compensación Interterritorial.

En el ámbito específico de un Estado que se organiza a través de más de un nivel de gobierno, es necesario discutir, cuál es el rol ideal que corresponde jugar, a cada una de esas instancias, en las tres funciones económicas principales, que han sido tradicionalmente identificadas para el Estado (Musgrave, 1968): la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso nacional y la asignación de recursos en la sociedad.

Evidentemente, que el diseño y puesta en funcionamiento de un mecanismo de compensación interterritorial, se enmarca en la función redistributiva del Estado. Sin embargo, y como ya hemos advertido en párrafos anteriores, no existe consenso definitivo en la literatura económica, sobre cual es el nivel de gobierno más apropiado para ejercer esa función; toda vez que es posible encontrar argumentos en una y otra dirección. En la visión más conservadora de las finanzas públicas, es común encontrar el argumento según el cual, esa función redistributiva debe corresponder, casi exclusivamente, al gobierno central. Se

El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la Ley."

señala que si los gobiernos subnacionales toman iniciativas aisladas en el ámbito de la compensación de sus respectivas comunidades, ello podría terminar generando una pronunciación de los desequilibrios interterritoriales; toda vez que algunas jurisdicciones, tendrán mayor capacidad que otras para ejercer esa función, en virtud de sus mayores bases económicas, que le proveen ingresos fiscales a un coste relativo más bajo.

A ello, se agrega la hipótesis de algunos autores, la cual se remonta hasta Tiebout (1956); según la cual, esas iniciativas aisladas de los gobiernos subnacionales en materia de redistribución, provocaría un desplazamiento no eficiente, de los factores de producción, de unas localidades a otras, por razones puramente fiscales y sin correspondencia con lo que sería, una localización óptima de esos recursos. En su versión extrema, esta hipótesis, termina concluyendo, que las jurisdicciones más activas, en materia de políticas redistributivas, terminarán saturadas de grupos económicos socialmente vulnerables, mientras que los contribuyentes, obligados a financiar esas políticas, tenderán a reubicarse en jurisdicciones fiscalmente menos activas.

En esta misma línea de pensamiento, autores más recientes (Proud'homme, 1995)⁹⁷, han advertido sobre los peligros de una descentralización excesiva en el ámbito redistributivo, que podría debilitar la capacidad del Estado, para incidir en la redistribución interpersonal e interterritorial de la sociedad. Se argumenta que una reducción de los grados de libertad disponibles para el gobierno central, en materia de política fiscal, como consecuencia de una transferencia no equilibrada de fuentes tributarias a los gobiernos subnacionales, puede disminuir la capacidad del gobierno nacional de orientar el gasto público y el sistema tributario con fines redistributivos.

En el frente contrario existen autores (Breton, 1996; Weingast & Oian, 1997)⁹⁸ que argumentan, que la propia función redistributiva concentrada en su máxima expresión, a través del gobierno central, puede terminar debilitando la capacidad del mercado de asignar recursos, en forma competitiva. Uno podría interpretar ese punto de vista, señalando que, tanto la competencia entre los niveles de gobierno, como la competencia al interior de un mismo nivel de gobierno, redundarían, en un incremento de los incentivos de cada instancia gubernamental para ser efectivos en la esfera redistributiva. Mediante esa competencia, vertical y horizontal, que implica acciones compensatorias en todas las jurisdicciones, es de esperar, un mejor desempeño del arreglo intergubernamental en la esfera redistributiva. No

⁹⁷.Citado por Estévez Alejandro M. (2005).

⁹⁸.Ibid.

obstante la fortaleza teórica de esta línea argumental, algunos autores han advertido (Migué, 1997)⁹⁹, como la competencia vertical puede conducir a una sobre posición, entre los niveles de gobierno, en el ejercicio de las mismas funciones administrativas, utilizando el caso de Canadá para ilustrar los límites de una competencia, que puede degenerar en destructiva.

En el mismo orden de ideas, es factible concebir una posición que favorece la participación cooperativa de todos los niveles de gobierno, en el ámbito de la función redistributiva, mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada una de esas instancias. Especialmente nos referimos, a que si se reconoce que los gobiernos subnacionales están dotados de una “ventaja informativa”, con respecto al nivel central, la cual deriva de su mayor cercanía física y cultural a las necesidades y preferencias de sus respectivas comunidades, se podría concluir, que esos niveles menores de gobierno (estados y municipios), están llamados a ejercer un rol más activo en el suministro de bienes y servicios públicos en sus localidades.

Al mismo tiempo es imperativo reconocer, que el gobierno central tiene una ventaja financiera derivada de su mayor disponibilidad y variedad de fuentes de financiamiento para ejercer la función redistributiva. Este reconocimiento, se hace aún más claro cuando entendemos, que poniendo al servicio de todo el territorio nacional los recursos en manos del gobierno central, se reducen las posibilidades de que los ciudadanos de una jurisdicción mejor dotada de recursos económicos y/o con un mayor desarrollo institucional de su gobierno, logren beneficios fiscales netos en función de sus “accidentada” localización interterritorial. Adicionalmente, pareciera que el gobierno central puede aglutinar y coordinar las acciones redistributivas, de las distintas jurisdicciones, independientemente de que se acepten los beneficios de las iniciativas e innovaciones de los niveles menores de gobierno, en materia de políticas sociales y económicas de tipo compensatorio.

Por consiguiente, es necesario concebir mecanismos en lo interterritorial e interpersonal, que hagan uso de las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno. El gobierno central financia y coordina la acción del Estado en el ámbito redistributivo, mientras que los gobiernos subnacionales atienden las otras esferas de la provisión de bienes y servicios públicos (suministro, contratación, regulación, etc.).

⁹⁹.Ibid.

De este modo, el Fondo de Compensación Interterritorial, planteado por la constitución de 1999, debe ser diseñado tomando en consideración esas ventajas relativas de cada nivel gubernamental. Mientras el gobierno nacional financia y coordina la función redistributiva, mediante una figura intergubernamental como lo es el Consejo Federal de Gobierno; la acción de los gobiernos estatales y municipales se concentra en aquéllas esferas de lo social, que ellos consideren más ajustadas a las necesidades y preferencias de sus comunidades regionales y locales.

A esto cabe agregar, que la posible adscripción del Fondo de Compensación Interterritorial al Consejo Federal de Gobierno, probablemente reforzaría las posibilidades de coordinación financiera, con otras transferencias intergubernamentales, como las asignaciones económicas especiales. Bajo esta modalidad cooperativa e integral de gestión financiera, es factible que se incremente la efectividad de la acción del Estado en su función redistributiva.

10.6.2.1 Fondo de Compensación Interterritorial: Algunos Criterios para la Asignación de Recursos.

Establecidos los lineamientos generales para la asignación de funciones redistributivas entre los distintos niveles de gobierno, corresponde ahora discurrir acerca de los posibles criterios mediante los cuales, se asignan los recursos en un mecanismo de compensación interterritorial. En la literatura económica y en la experiencia internacional, se pueden encontrar comúnmente dos grandes dimensiones que nutren los criterios de asignación de recursos en los mecanismos de compensación o equilibramiento interterritorial (Ahmad, 1997). Por una parte lo que se denomina como necesidades fiscales relativas, que vienen a representar los recursos requeridos por una entidad político-territorial, para atender un cierto nivel de servicios públicos. Por otra parte, la llamada capacidad fiscal, que está constituida por la capacidad de financiamiento de aquéllas necesidades fiscales relativas.

Se espera que los mecanismos de compensación interterritorial distribuyan recursos fiscales entre las entidades político-territoriales, reconociendo las diferencias existentes y/o estructurales en las capacidades de esas instancias para proveer y financiar por sus propios medios, los servicios públicos requeridos por sus comunidades. Esta función compensatoria

nace del reconocimiento evidente de que cada estado o municipio está dotado de una capacidad económica e institucional para proveer esos servicios públicos.

Pero las diferencias en esas capacidades, pueden llegar a ser significativas entre los distintos integrantes territoriales de una nación. Los mecanismos de compensación interterritoriales pretenden entonces, cuando menos, atenuar esas diferencias interjurisdiccionales.

Reconociendo estos desequilibrios horizontales, muchos países desarrollados (Australia, Canadá, Alemania, Reino Unido, España) y en desarrollo (Indonesia, Argentina, Chile, Brasil) han venido instrumentando mecanismos fiscales orientados a reducir esos desequilibrios en la capacidad económica de sus jurisdicciones para proveerle a sus comunidades, un nivel mínimo de servicios públicos y/o una base de recursos financieros que suavicen las diferencias socioeconómicas entre los integrantes de un mismo nivel de gobierno.

Lógicamente, es mucho más fácil identificar aquellas dos grandes dimensiones que deben orientar la búsqueda de criterios para la asignación de los recursos en un mecanismo de compensación interterritorial, que identificar las variables específicas que servirán de fundamento para la propia redistribución de esos recursos fiscales. Por el momento, y sólo para ilustrar la magnitud de esas dificultades, a continuación se presentan, algunas opciones de variables o indicadores que podrían desempeñar ese papel de aproximaciones de aquellas dos dimensiones básicas.

10.6.2.2 Necesidades Fiscales Relativas.

Respecto a esta dimensión, se podría utilizar como variables representativas de desequilibrios horizontales, un conjunto de indicadores, de los cuales se dispone en Venezuela. Tal es el caso del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI); el índice de desarrollo humano (IDH), algún otro indicador relativo de pobreza, tal como el ingreso per cápita, e inclusive el coeficiente de Gini. Todos estos indicadores registran debilidades derivadas de su rezago en la publicación y falta de representatividad territorial. Por supuesto, todos estos escollos serían superables, si existe el compromiso del Estado de invertir recursos en perfeccionarlos en un plazo razonable. Sin embargo, la mayor dificultad asociada a estos indicadores es que no representan las necesidades fiscales relativas de las distintas instancias territoriales.

Para ser realmente representativos de estas necesidades fiscales relativas, los indicadores a utilizar deberían expresar las diferencias de costes en la provisión de los servicios públicos en esas instancias territoriales, entre otros elementos. Empero, la experiencia internacional parece poner en evidencia, que la inmensa mayoría de países desarrollados no satisfacen a plenitud, tan exigente requisito. Hasta donde conocemos, con la notable excepción de Australia, y en menor medida del Reino Unido, la mayoría de las naciones utilizan exclusivamente la dimensión de la capacidad fiscal, como mecanismo de compensación interterritorial, aún ante el reconocimiento, de todas sus imperfecciones (Ter Minassian, 1997; Ahmad 1997).

En efecto, la versión más sofisticada de mecanismo compensatorio interterritorial está representada por el sistema federal australiano, en el cual todas las transferencias intergubernamentales se asignan de acuerdo con un amplio conjunto de indicadores que se extienden al ámbito de determinación de las necesidades relativas y diferenciales de costes en su provisión por parte de las distintas jurisdicciones de esa nación. Los requerimientos de información y soporte institucional para su procesamiento son tan complejos y desarrollados, que inclusive la federación canadiense, se ha negado por años ha incorporar esta importante dimensión, en su ya también sofisticado, sistema de transferencias “ecualizadoras”. Otros países, como España, han incorporado a su mecanismo de compensación interterritorial, variables mucho más genéricas, que pretenden representar necesidades relativas (población, dispersión poblacional, paro laboral, etc.) y/o particulares (insularidad, saldo migratorio) de la nación española.

No obstante las restricciones mencionadas, lo importante es reconocer que la utilización de indicadores como el NBI, el IDH y otras aproximaciones de pobreza relativa, sirven al propósito de redistribuir recursos entre entidades político-territoriales, aún con todas las limitaciones descritas.

10.6.2.3 Capacidad Fiscal.

Respecto a esta otra dimensión, la tarea de identificar variables representativas de desequilibrio horizontal, parece más sencilla. Así por ejemplo, si observamos las versiones más sofisticadas de asignación de las transferencias, con criterios redistributivos de capacidad fiscal, como las que prevalecen en Canadá, Alemania y complementariamente en Australia; podríamos utilizar lo que se conoce en la federación canadiense como el

“enfoque del sistema de tributación representativa”. Bajo este sistema, la capacidad fiscal de cada provincia es calculada cada año como la diferencia entre la suma de la capacidad fiscal per cápita para cada fuente separada de ingresos y una medida de capacidad estándar, basada en la capacidad fiscal per cápita promedio de las cinco provincias medianas”.

Siguiendo una versión más elemental de ese sistema, un punto inicial para estimar las diferencias en la capacidad fiscal de las entidades político-territoriales de Venezuela podría consistir en determinar las fuentes tributarias de recaudación propia, disponibles para esas instancias. Para ser estrictos, la capacidad tributaria propia no debería limitarse sólo a uno o a otro nivel de gobierno subnacional; es decir, la estimación correcta de esa capacidad tributaria propia, debería incluir, tanto el nivel intermedio (estados) como el nivel local (municipios); pues es esa acción conjunta la que incide realmente en la propia redistribución de los recursos públicos. Sin embargo, es necesario reconocer las limitaciones a que se enfrenta este ejercicio, como consecuencia no sólo del escaso desarrollo de fuentes tributarias estatales (en menor medida también las municipales); sino también debido a la casi nula disponibilidad de información detallada sobre aquéllas fuentes de ingreso.

En cualquier caso tampoco sería correcto evaluar exclusivamente esa capacidad fiscal o de financiamiento de los servicios públicos por parte de los gobiernos subnacionales, a partir de su capacidad tributaria propia, sino que debería incluirse también, las transferencias intergubernamentales que estos reciben. La lógica económica en este caso permite concluir que esos medios de financiamiento, aunque originalmente provenientes del gobierno central, no sólo asignan recursos que generan una implícita redistribución horizontal, sino que también le otorgan a los gobiernos subnacionales, una cierta capacidad para redistribuirlos al interior de sus propias jurisdicciones, en mayor o menor medida.

Esto significa que antes de introducir cualquier mecanismo explícito de compensación, ya el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, suele contener una función redistributiva interterritorial. Esto puede apreciarse claramente al observar la significativa correspondencia estadística que existe entre los recursos percibidos por las entidades por concepto de Situado Constitucional y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y sus indicadores de pobreza relativa asociados al número de hogares pobres.

Sin embargo, las transferencias que realiza el gobierno central a los gobiernos regionales y locales, como parte de esa función redistributiva interterritorial, no han logrado

subsanan las desigualdades entre los estados y municipios de Venezuela. Los desequilibrios regionales, por su parte, no han variado significativamente a lo largo del proceso descentralizador venezolano. Del lado de las transferencias del Gobierno Central, es posible constatar que la participación de cada estado, en el total del año 2000, sigue siendo prácticamente la misma del año 1990. La evolución del índice de desarrollo humano (Cuadro N° 43), también muestra la permanencia de los desequilibrios. Además de bajar sistemáticamente, algunos estados empeoran más que otros su posición relativa, en comparación con la que tenían en 1990.

Estos indicadores demuestran que el proceso de descentralización parece haber avanzado muy poco desde sus inicios; la falta de nuevas competencias que permitan incrementar el poder recaudatorio de los estados, es uno de los factores que han limitado el proceso. Otro factor que puede explicar el retraso en el proceso de descentralización venezolano, es la falta de capacidad técnica de los estados para acometer mayores responsabilidades.

Los beneficios potenciales de la descentralización no se basan en la descentralización *per se*, sino mas bien en las características institucionales específicas que puedan crearse en este proceso. Las normas pueden estar diseñadas de manera tal, que su operación conduzca al incremento de la eficiencia en la provisión de bienes o servicios públicos y a profundizar la responsabilidad política. De hecho, si la descentralización no mejora la eficiencia en la provisión de bienes públicos e incrementa la responsabilidad y participación política, se debilita en forma importante el argumento a favor de la descentralización.

Cabe preguntarse entonces, cuál es el núcleo principal bajo el cual debería diseñarse el marco institucional de la descentralización para que pueda promover el incremento de la eficiencia y de la responsabilidad política.

De acuerdo con algunos estudios, la experiencia no ha sido la misma para todos los estados venezolanos ni en la asunción de las mismas competencias. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe sobre el Índice y Entorno del Desarrollo Humano en Venezuela (1999), señala:

“En general puede señalarse que los avances de la descentralización en términos de la transferencia de responsabilidades en el ámbito local, y de lo que ello pudiera significar en el mejoramiento de los servicios públicos, han sido limitados, aunque pueden señalarse iniciativas y experiencias positivas en las áreas de educación y salud”.

Cuadro N° 43: Evolución del Índice de Desarrollo Humano por Estados

	Rango	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000
Desarrollo Humano Alto	0,900-0,875	D. Federal								D. Federal
	0,875-0,850	Venezuela Miranda Aragua Carabobo Nueva Esparta Anzoátegui	Venezuela D. Federal Miranda Aragua Carabobo	D. Federal Miranda Aragua	D. Federal					
	0,850-0,825	Lara Bolívar	Nueva Esparta Anzoátegui Bolívar	Venezuela Carabobo Bolívar Nueva Esparta	Miranda Aragua Carabobo Bolívar	D. Federal Miranda	D. Federal	D. Federal		Miranda
	0,825-0,800	Falcón Zulia	Lara Zulia	Lara Zulia Anzoátegui	Nueva Esparta Anzoátegui	Venezuela N. Esparta Anzoátegui	Miranda	Miranda	Distrito Federal Miranda	
Desarrollo Humano Medio	0,800-0,775	Táchira Mérida Monagas Guárico	Falcón Táchira Mérida Monagas Guárico	Falcón Táchira Mérida Monagas	Venezuela Lara	Lara Zulia	Bolívar			N. Esparta
	0,775-0,750			Guárico	Falcón Zulia	Falcón Táchira Mérida Monagas Guárico				Anzoátegui Bolívar Carabobo Venezuela
	0,750-0,725	Trujillo Amazonas	Yaracuy Cojedes Sucre Barinas	Yaracuy Cojedes	Táchira Mérida Monagas Guárico			Aragua N. Esparta		Zulia
	0,725-0,700	Apure	Portuguesa Trujillo Amazonas	Portuguesa Trujillo Sucre Barinas	Yaracuy Cojedes	Yaracuy Cojedes Portuguesa Sucre Barinas	Aragua	Venezuela Carabobo Anzoátegui	Aragua N. Esparta Anzoátegui	Lara Falcón
	0,700-0,675	Delta Amacuro	Apure	Amazonas	Portuguesa Sucre Barinas	Trujillo Amazonas	Venezuela Carabobo N. Esparta Anzoátegui	Zulia Bolívar	Venezuela Carabobo Zulia Monagas Bolívar	Monagas Mérida Táchira Cojedes
	0,675-0,650		Delta Amacuro	Apure	Amazonas Trujillo	Apure		Lara Falcón Monagas	Mérida	
	0,650-0,625			Delta Amacuro	Apure	Delta Amacuro	Lara Falcón Zulia Táchira Mérida Monagas Guárico	Yaracuy Táchira Mérida Cojedes Guárico	Lara Táchira Falcón	Yaracuy Sucre Trujillo
	0,625-0,600				Delta Amacuro		Yaracuy	Portuguesa Trujillo Sucre Barinas	Cojedes Yaracuy Trujillo Sucre Guárico Barinas	Portuguesa Barinas Guárico Apure
	0,600-0,575						Portuguesa Cojedes Trujillo Sucre Barinas		Portuguesa	
	0,575-0,550						Apure Amazonas	Apure Amazonas	Apure	Amazonas Delta Amacuro
	Menor 0,550							Delta Amacuro	Delta Amacuro	

Fuente: OCEI-PNUD. Índice y entorno del Desarrollo Humano en Venezuela: 1999, 1991-1998; INE (Instituto Nacional de Estadísticas: 2000

En el ámbito de la educación aunque no a nivel estatal sino municipal, Mundó¹⁰⁰ señala que:

- .- Las alcaldías demostraron capacidad de gestión para introducir en sus municipios instituciones y políticas educativas.
- .- Las alcaldías renuentes demostraron capacidad en la negociación de las convenciones colectivas, en el control de la deserción anual y el apoyo socio-económico a la población estudiantil.
- .- La fundación de planteles escolares en municipios pobres y de poca población refuerza la concepción de la descentralización como un proceso que reduce las desigualdades; recomendando al mismo tiempo:
 - .- Fortalecer la autonomía normativa y tributaria de los gobiernos subnacionales.
 - .- Hacer efectiva la transferencia de recursos y de competencias.
 - .- Promover arreglos institucionales del sistema escolar.
 - .- Profunda atención y creatividad en la concepción de los convenios colectivos.

Estas últimas consideraciones manifiestan que ya existe en Venezuela una cierta capacidad institucional en el ámbito de la descentralización y que los resultados, aunque limitados, han sido positivos en el acercamiento de las comunidades a la solución de sus problemas.

La respuesta parece evidente, y en buena parte ha sido corroborada por la práctica; el esfuerzo tributario local es la condición necesaria para que mejore la eficiencia en la provisión de bienes o servicios públicos descentralizados y para estimular la participación de la responsabilidad política.

10.6.3 La Capitalización del Fondo de Compensación Interterritorial.

En esta sección se exploran algunas opciones para nutrir financieramente al fondo de compensación interterritorial, con especial referencia a los recursos provenientes del IVA, así como a los impuestos sobre bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabacos. En este sentido, se comienza por realizar una breve evaluación de la propuesta presentada por el movimiento político Primero Justicia a la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional

¹⁰⁰ .. Mundó, Mabel. (2003). pp.109-150.

(en lo sucesivo la primera propuesta de ley del FCIT), especialmente en lo que concierne a posibles fuentes de capitalización para el fondo.

En una medida importante, la primera restricción para examinar las mencionadas opciones de capitalización del fondo de compensación interterritorial viene dada por el arreglo tributario intergubernamental que se deriva del proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (primera discusión). En ese marco normativo se plantea que cuarenta y cinco por ciento (45%) de los recursos que los estados reciben hasta el momento, vía FIDES, pasarían a nutrir ese fondo. En términos prácticos, esto no parece cambiar de forma sustantiva la asignación de esos recursos con respecto al FIDES, toda vez que las entidades federales podrían continuar presentando sus proyectos de inversión a una instancia de decisión intergubernamental (Consejo Federal de Gobierno); mientras que el cincuenta y cinco por ciento (55%) de los restantes recursos ahora serían manejados por los gobiernos estatales, sin ninguna intermediación. En otras palabras, en esta propuesta conjunta Fondo de Compensación Interterritorial-Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, las entidades federales podrían adquirir alrededor de 0,22 por ciento de autonomía fiscal adicional.

La mayor dificultad que puede visualizarse en este *modus operandi* que podría sugerirse para el FCIT es que se reducen las posibilidades de armonizar los programas de inversión en todos los niveles de gobierno. De prevalecer esa posibilidad, podríamos estar renunciando al logro de un efecto positivo que se esperaría de una actuación más cooperativa del Estado venezolano. Evidentemente aquí podrían surgir otras modalidades institucionales que servirían de medios para resolver este escollo, como sería la utilización, por ejemplo, de una programación intergubernamental de las inversiones.

Bajo estas modalidades intergubernamentales es posible que se dicten lineamientos generales para la inversión de todos los niveles de gobierno, se establezcan responsabilidades exclusivas o concurrentes para desarrollar proyectos de interés nacional y de interés para las jurisdicciones subnacionales, entre otras prácticas que puedan esperarse sean propias de una instancia de decisión como el Consejo Federal de Gobierno. Esas modalidades intergubernamentales existen ya en países como Alemania, Australia, Brasil, Canadá, entre otros. Probablemente se podría derivar lecciones útiles de esas experiencias internacionales para el diseño de los mecanismos de decisión intergubernamental, adaptados a las particularidades de Venezuela.

Asimismo cabe mencionar, que el proyecto de ley de hacienda pública estatal (segunda discusión), propone enterar la totalidad de los recursos recaudados por concepto de impuesto sobre licores, cigarrillos y fósforos al fondo de compensación interterritorial.

Eso representa alrededor de 0,4- 0,5% del PIB. Cualquier propuesta que le otorgue menos del cien por ciento de esos recursos tributarios a los estados puede decirse que avanza menos en la dirección descentralizadora.

Una tercera opción para el financiamiento del mecanismo de compensación interterritorial, que está planteada en la primera propuesta de LFCI, se refiere al veinte por ciento (20%) del total recaudado por impuesto al consumo a la gasolina. Naturalmente, esta opción incrementa los recursos disponibles en ese fondo y potencia su capacidad redistributiva; pero comparada con la cláusula contenida en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (primera discusión) que transfiere la totalidad de ese tributo a los estados, la mayor potencialidad redistributiva de esta propuesta, se hace a costa de una reducción del grado de descentralización en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Nuevamente el efecto redistributivo neto dependerá de cuan progresiva sea la regla de asignación horizontal de los recursos del fondo de compensación interterritorial.

Una última referencia al proyecto de ley del fondo de compensación interterritorial nos conduce a su propuesta de utilizar recursos derivados de los préstamos de organismos internacionales para los proyectos cuya ejecución sea aprobada por el Consejo Federal de Gobierno para el desarrollo económico y social de estados y municipios. En principio, ello luce razonable, cuando esos proyectos se refieren al desarrollo institucional de esos niveles de gobierno y/o programas con significativo contenido redistributivo. Sin embargo, preocupan las dificultades que se puedan derivar de la compatibilidad de las reglas explícitas que debe contener ese fondo para redistribuir sus recursos y la asignación de esos recursos particulares que responden a los criterios que los organismos multilaterales establecen para la aprobación de sus proyectos. Ello no tiene que ser necesariamente inconsistente, pero es un aspecto que amerita una mayor reflexión antes de incorporarlo de forma genérica en el texto de la ley que crea el fondo de compensación interterritorial.

Finalmente, es necesaria una reflexión sobre el destino que debería darse a los recursos del fondo de compensación interterritorial no ejecutados por los estados en un ejercicio fiscal, como consecuencia de sus rezagos para presentar proyectos de inversión ante el Consejo Federal de Gobierno. En nuestra opinión, la devolución de esos recursos a la “alcancía”

general de ese fondo, constituye un incentivo razonable al uso eficaz de los mismos por parte de los gobiernos subnacionales. También es este un punto que se debería armonizar con el nuevo marco plurianual del régimen público de administración financiera al nivel nacional.

Sin embargo, una visión comprensiva de este asunto debe también tomar en consideración que los desequilibrios horizontales entre entidades territoriales, también se manifiestan en diferencias en su capacidad para formular proyectos de inversión. En este sentido, las normativas del Consejo Federal de Gobierno, como del Fondo de Compensación Interterritorial, deberían disponer de manera explícita, que esas instituciones suministren asistencia técnica a los gobiernos subnacionales en el proceso de formulación de sus proyectos. La contribución de esas figuras intergubernamentales, al equilibrio de las mencionadas disparidades institucionales, podría extenderse a la conformación de un banco de proyectos de inversión en diversos sectores, que estén a disposición de los gobiernos subnacionales, para que se seleccionen de conformidad con las necesidades y preferencias de sus autoridades y comunidades.

Adicionalmente a los aspectos antes mencionados, la Ley que crea el Fondo de Compensación Interterritorial debería hacer explícita una consideración sobre la posible base mínima para la recepción de recursos por las entidades federales. De momento debe mencionarse que el rasgo deseable para un fondo de compensación interterritorial auténticamente redistributivo, debería orientarse por el principio, establecido en la llamada economía política de las instituciones presupuestarias (Poterba & Von Hagen, 1999), de minimizar el universalismo, respetando los principios constitucionales. En otras palabras, es apropiado que se disminuya al mínimo legalmente posible la tendencia a repartir los recursos fiscales bajo el principio de al menos un poco para cada cual. De lo contrario, es bastante probable que se debilite el carácter redistributivo deseado para un fondo de esta naturaleza.

Por último cabe decir que la eliminación de las disposiciones sobre el fondo de compensación interterritorial en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (segunda discusión) se basa en el hecho de que debe haber una ley especial para dicho fondo. Creemos que este argumento ignora el tratamiento constitucional (artículo 185) del fondo de compensación interterritorial, que le asigna un rol fundamental, en el desarrollo equilibrado de las regiones. Resulta obvio, que por lo menos alguna referencia marco debería existir en la ley orgánica de hacienda pública estatal sobre la relación entre la

normativa de los ingresos estatales, la de las competencias estatales y la del fondo de compensación interterritorial, que garantice el objetivo de armonización en el desarrollo de los estados.

La ausencia en el proyecto de ley de hacienda pública estatal, al tema de la compensación interterritorial, tiene además, una implicación práctica en lo que se refiere a los derechos alcanzados hasta ahora por los estados, en cuanto al acceso a recursos del gobierno central. El caso es que sin una ley de fondo de compensación interterritorial y con la posible eliminación del FIDES, debido a lo dispuesto en este respecto en el artículo 177 de la Ley Orgánica de Administración Financiera, que dice:

“Las disposiciones legales que establecen afectaciones de ingreso o asignaciones presupuestarias predeterminadas, no autorizadas en la Constitución o en esta Ley, continuarán en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003”.

A partir de este año, los estados podrían perder recursos en el orden de 0,5% del PIB.

CAPÍTULO XI

LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL URBANÍSTICA: APROXIMACIÓN A LA DETERMINACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE Y EL PROBLEMA DE LA VALORACIÓN

11.1. Antecedentes.

A los Municipios en su rol de entidades político-territoriales de carácter local, le han sido atribuidas una gran cantidad de competencias relacionadas a la ordenación de los espacios urbanos. La ley actual en materia de ordenación del territorio establece que “en cada Municipio se dictará un Plan Municipal de Ordenación del Territorio, como instrumento a mediano plazo, que desarrolle las directrices del Plan Estatal de Ordenación del Territorio y del Plan de Ordenación Urbanístico en el ámbito del respectivo municipio” (artículo 88 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio¹⁰¹).

La insuficiencia de las fuentes financieras locales tradicionales, ha determinado que el legislador proporcione a las entidades locales, los medios jurídicos necesarios para hacerse de los recursos económicos indispensables para la consecución de sus fines. En este sentido, las contribuciones especiales se constituyen en verdaderos elementos de naturaleza tributaria, dirigidos a la obtención de recursos para financiar obras o prestar servicios inherentes a los entes locales.

Así tenemos que el artículo 120 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio define la contribución especial como los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad, con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanísticos, los cuales serán recuperados por los municipios en la forma que establezcan las ordenanzas que deben dictarse para tal efecto y los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario. Asimismo, define los planes de ordenación del territorio urbanístico como instrumentos jurídicos que representan la concreción espacial urbanística del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente.

En el caso de los estados, el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal deja claro, que la contribución especial que podrán cobrar los entes federales a través de las correspondientes leyes estatales, deriva del hecho de la realización de una obra pública o

¹⁰¹.Publicada en Gaceta Oficial N° 38279 de fecha 23 de septiembre de 2005. Posteriormente existe una reforma a esta ley de fecha 01 de marzo de 2006 donde solamente se modifica la disposición transitoria cuarta y se establece que la ley entrará en vigencia el 31 de agosto de 2006. La reforma se publica en Gaceta Oficial N° 38388 con el nombre de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica Para la Planificación Y Gestión de la Ordenación del Territorio.

de la prestación de un servicio público financiado por el estado y que sea de evidente interés para la comunidad; señalando además que la ley estatal que cree dicha contribución deberá garantizar la participación municipal en el producto del tributo, de acuerdo con el lugar de ubicación de las obras o del establecimiento o ampliación de los servicios estatales que originan la obligación de contribuir.

Según lo hasta ahora expuesto, hemos visto como las contribuciones especiales se causan con motivo de un beneficio o aumento de valor que adquieren algunos inmuebles, en virtud de alguna actuación del poder público. Ahora bien, esta actuación del poder público puede consistir en la realización de una obra o la instalación de un servicio que traiga consigo dicho beneficio o aumento de valor sobre la propiedad inmobiliaria. También puede consistir en la realización de un acto administrativo que produzca iguales aumentos de valor de los inmuebles, como resultado de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos. Estas dos formas de aumento de valor de los inmuebles o plusvalía, producto de la actividad del poder público, es lo que da origen a las dos formas de contribuciones especiales consagradas en el ordenamiento jurídico venezolano, éstas son, las contribuciones especiales por mejoras y las contribuciones por plusvalía propiamente dichas. Pero para comprender mejor esta clasificación; nos detendremos inicialmente en la definición general de estas contribuciones, procurando su identificación como un instrumento de naturaleza tributaria, pero diferenciadas de otras figuras de este mismo género, con lo cual guardan alguna semejanza.

11.2 Las Contribuciones Especiales: Definición y Autonomía.

Como primera definición general de la contribución especial, nos parece apropiado señalar la que se propone en el artículo 17 del proyecto modelo de Código Orgánico Tributario para la América Latina OEA-BID, en el cual se hace referencia a las contribuciones especiales como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener destino ajeno a la financiación de las obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación. Según esta definición, la contribución especial nace como consecuencia de un beneficio derivado de la ejecución de obras públicas o de la actividad misma del Estado, pero haciendo énfasis en que el destino de la contribución debe retribuir parte del coste de la obra o actividad realizada.

Fonrouge define a la contribución, como aquella prestación coercitiva originada por beneficios sobre un particular o particulares a raíz de la realización de obras públicas o actividades especiales del Estado.

Otro punto de vista importante, es el señalado por Gaja Molist en cuanto a los elementos que se presentan en este tipo de tributos, a saber:

“1) Una actividad pública no provocada por el sujeto pasivo que, en nuestro derecho puede consistir en la realización de obras o instalación de servicios por una parte, y por otra en la modificación de los planes urbanísticos que otorguen a las propiedades un cambio de uso favorable o un incremento en el volumen de la edificabilidad.

2) Un particular enriquecimiento del sujeto pasivo respecto de los demás administrados por las singulares ventajas que para él o para sus bienes deriva de aquella actividad administrativa.”

Ahora bien, la doctrina no es consistente en lo que respecta a la ubicación de las contribuciones especiales en un tipo tributario particular, generándose incluso muchas confusiones, entre estas y otras figuras de características coincidentes, como pueden ser las tasas, los precios públicos o los impuestos propiamente dichos.

Jarach, por ejemplo, ha señalado que las contribuciones por mejoras se diferencian de los impuestos propiamente dichos y de las tasas, en su carácter apriorístico, ya que en el caso de las contribuciones, es necesario que se produzca la actividad del Estado para poder determinar el hecho generador y luego los sujetos pasivos de la obligación, mientras que en el caso de los impuestos, la relación de causalidad se inicia con la determinación del hecho imponible.

Otra de las diferencias que se han señalado entre los impuestos y las contribuciones, radica en el hecho de la afectación del producto a la satisfacción de una obra o actividad específica en el caso de las contribuciones, y en la satisfacción genérica del interés general, en el caso de los impuestos. Al igual que en la tasa, el producto de las contribuciones nace afectado al financiamiento de una actividad perfectamente individualizable, no concibiéndose a una contribución con un destino ajeno a esa actividad.

Para Valdés Costa, existen tres aspectos en los que podemos diferenciar las contribuciones de los impuestos, éstos son:

1.- El hecho generador en el impuesto puede tener su origen en una actividad pública o privada que incide sobre el patrimonio de los contribuyentes, mientras que en las

contribuciones especiales, el hecho imponible aparece como consecuencia exclusiva de la actividad del Estado.

2.- En el impuesto, el índice de medición del beneficio como coeficiente de apreciación es la capacidad contributiva, mientras que en la contribución es el beneficio en sí mismo, y

3.- En lo que respecta a la afectación del producto del tributo, el producido por el impuesto no está destinado a un uso particular, mientras que lo obtenido por la contribución estará afectado al financiamiento de la actividad que la generó.

Igualmente, entre las contribuciones y los precios públicos, podemos afirmar que la diferencia fundamental se encuentra, en que el precio público responde o se asocia a la contraprestación de un servicio que le proporciona un beneficio efectivo a su beneficiario a cambio de un pago, mientras que la contribución está asociada a un beneficio que basta sea potencial o efectivamente mensurable y obtenido como consecuencia de la actividad del Estado. Por otra parte, existe semejanza entre la tasa y la contribución, a diferencia del precio público, por lo que respecta a la naturaleza coercitiva de las dos primeras, en tanto que el precio público se hace efectivo, mediante el acto voluntario del particular de recibir el servicio. Efectivamente, la contribución es igualmente una exacción de carácter obligatorio y su pago efectivo no dependerá de la voluntad del contribuyente o beneficiado como la simple contraprestación a un servicio, sino que dependerá de la manifestación con respecto al sujeto pasivo de la obligación, de los supuestos de hecho previstos en la norma como hechos imponibles, dando nacimiento con ello a la obligación y pago del tributo.

Por último, otro elemento importante de las contribuciones especiales que la distingue de otras figuras como las tasas y los precios públicos, está referida a la oportunidad del pago. Las contribuciones especiales son ingresos de carácter extraordinario que se hacen efectivas sólo cuando tienen lugar las circunstancias singulares establecidas en la ley, como por ejemplo, la ejecución de las obras, instalación de servicios o la modificación de planes urbanísticos que establezcan cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento de los inmuebles, mientras que el pago de la tasa obedece a la prestación de un servicio, en la medida en la que el beneficiario haga uso de éste.

11.2.1 Características de las Contribuciones Especiales.

En atención a las definiciones que de las contribuciones especiales se han esbozado, y conforme a los elementos que diferencian a este tributo de otras figuras tributarias de

género parecido, pasaremos a señalar a continuación las características propias que delimitan su contenido.

1.- Es una exacción local: En atención al sujeto activo del tributo se trata de un ingreso de derecho público municipal y estatal.

La contribución por plusvalía es consagrada como tal y forma parte de los ingresos de los municipios enumerados en el artículo 179, ordinal dos de la constitución actual:

... ”y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que sean favorecidas por los planes de ordenación urbanística”.

Posteriormente, la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, lo reafirma en su artículo 120.

Asimismo, el artículo 167 numeral cinco constitucional hace referencia a las contribuciones especiales como parte de los ingresos de los estados:

“Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales.”

Igualmente hemos acotado anteriormente, como el proyecto de ley de hacienda pública estatal establece en su artículo 57, la contribución especial por mejora como parte de los tributos asignados por ley nacional a los estados.

2.- Es un ingreso extraordinario: Las contribuciones especiales no constituyen ingresos cuya percepción sea fija o periódica, sino que su devengo solo tiene lugar en las circunstancias singulares establecidas en la Ley. Como estas ocasiones no surgen regularmente en el tiempo ni se dan en todas las comunidades locales, es aquí donde nace su carácter extraordinario. Por demás, es un principio presupuestario general aquel que reza que los gastos extraordinarios deben ser cubiertos por ingresos de igual origen, es decir, extraordinarios.

3.- Finalista: Las contribuciones especiales constituyen una exacción finalista, lo que quiere decir, que se recaudan para un destino determinado. Esto puede ser considerado en un doble aspecto:

Inicialmente están establecidas para reintegrar a la comunidad una parte del beneficio que alcanza a bienes o a personas específicas en virtud de la actuación municipal o estatal. Este reintegro hacia la administración pública estatal o municipal palia el enriquecimiento injusto que se produciría si la realización de una obra, sufragada con fondos generales, sólo sirviera para ventaja de unos cuantos.

En segundo término, la exacción es finalista, porque considera que las cantidades recaudadas no van a engrosar el tesoro municipal para después satisfacer con él las necesidades generales, sino que se causan afectadas a un destino determinado para una inversión concreta.

4.- Surge unilateralmente: es una característica de las contribuciones especiales la relativa a que el hecho imponible no es realizado por los particulares sino por la administración. Mientras que el impuesto surge como consecuencia de una actuación privada a la que sigue el nacimiento de una obligación tributaria, y en la tasa no puede existir si no hay una petición de una actividad administrativa por parte del interesado, en las contribuciones especiales sólo cuenta la actuación unilateral de la administración municipal o estatal sin que la misma tenga en cuenta el deseo o la voluntad del sujeto pasivo. La administración, por sí sola sin contar con la voluntad de los afectados, decide la realización de una obra, instalación o servicio, o la modificación o sanción de un plan que otorgue mayor valor a las propiedades por cambio de uso favorable o mayor intensidad de aprovechamiento, y de esta voluntad nace la obligación que sujeta al particular.

5.- Tributo de carácter real: ya que toma en cuenta sólo una manifestación objetiva de la capacidad contributiva, como es el aumento de valor de la propiedad inmobiliaria prescindiendo de las condiciones personales de los sujetos pasivos.

11.2.2 Tipos de Contribuciones por Causas Urbanísticas en el Ordenamiento Jurídico Venezolano.

Según lo hasta ahora expuesto, hemos visto como las contribuciones especiales se causan con motivo de un beneficio o aumento de valor que adquieren algunos inmuebles, en virtud de alguna actuación del poder público. Ahora bien, esta actuación del poder público puede consistir en la realización de una obra o la instalación de un servicio que traiga consigo dicho beneficio o aumento de valor sobre la propiedad inmobiliaria. También puede consistir en la realización de un acto administrativo que produzca iguales aumentos de aprovechamiento con que se vean favorecidos. Estas dos formas de aumento de valor de los inmuebles o plusvalía, producto de la actividad del poder público, es lo que da origen a las dos formas de contribuciones especiales consagradas en el ordenamiento

jurídico venezolano, éstas son, las contribuciones por mejoras y las contribuciones por plusvalía propiamente dicha.

Es importante resaltar que este tipo de tributo ya existía en el ordenamiento jurídico venezolano como una de las figuras impositivas locales típicamente urbanística, es así como el artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio¹⁰², pone de manifiesto la Contribución Urbanística por Plusvalía, completándose así la previsión legal de esta institución, inicialmente prevista en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuyo artículo 113, ordinal 3º, se preveía de reforma general, la figura de las contribuciones especiales por razones urbanas, pero sometidas a las regulaciones que en esta materia se establecieran en una ley nacional.

11.2.1 La Contribución Especial por Plusvalía y su Consagración en el Ordenamiento Jurídico venezolano.

La Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio acogiendo el principio de la recuperación de las plusvalías o mayor valor al que ya nos hemos referido, consagra en su artículo 120:

“Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad, con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanísticos, serán recuperados por los municipios, en la forma que establezcan las ordenanzas que deban dictar a tal efecto, en la que deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario”.

En ningún caso la contribución especial que crearen los municipios, conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor de cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se evaluarán las condiciones de la población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, potencial escénico, patrimonio histórico y cultural y otros elementos relevantes. Además, garantizará, en las ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios y los correspondientes recursos.

El producto de la contribución especial prevista en este artículo se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las ordenanzas.

¹⁰².Publicada en Gaceta Oficial N° 3238 de fecha 11 de agosto de 1983.

En el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán ceder al municipio en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales, y deberán costear las obras respectivas, conforme a lo establecido en las correspondientes ordenanzas. Dichos bienes pasarán a formar parte del dominio público municipal.

En los casos de ampliación de vías públicas urbanas, los propietarios deberán ceder gratuitamente una superficie calculada con relación a la anchura de la vía pública, en todo el frente de su alineación, según lo que establezcan las ordenanzas municipales, dejando a salvo el derecho a indemnización, cuando proceda.

Parágrafo único: En los casos de urbanizaciones privadas cerradas, cuyos propietarios decidan no ceder gratuitamente los terrenos indicados, los mismos estarán obligados al mantenimiento de las obras de vialidad, parques y demás servicios comunales vinculantes con el interés público de las urbanizaciones en el tiempo.

Según se puede advertir, la contribución urbanística por plusvalía está prevista en este artículo de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio en función del incremento del valor de las propiedades por causa de los planes de ordenación urbanística en virtud de dos factores:

- a) Con ocasión de los cambios de uso, y
- b) Por el aumento de la intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas las propiedades. Con esta norma, el legislador remitió la determinación de las contribuciones a la forma que establezcan las ordenanzas, con lo cual se asentó localmente el poder tributario en materia de contribuciones especiales en razón de la actividad urbanística, aún cuando ajustada a los principios establecidos en el Código Orgánico Tributario y los eventuales lineamientos de la ley de contribuciones especiales que pudiera dictarse.

En este orden de ideas la norma en comento establece unos límites y una finalidad precisa a la aplicación de las contribuciones por plusvalía en el ámbito municipal, a saber:

1. Esta contribución especial por plusvalía, no podrá ser mayor el 5% del valor resultante de la propiedad del inmueble.
2. El producto debe ser destinado a la realización de las obras y servicios que se determinen en las ordenanzas.
3. La ordenanza deberá ajustarse a los lineamientos previstos en el Código Orgánico Tributario.

4. En el proceso de determinación del valor resultante del inmueble, se garantizará la participación de sus propietarios y los correspondientes recursos.

Ahora bien, vista la manifestación legal de la contribución por plusvalía en las normas descritas, se hace necesario una ilustración de los conceptos que dan sustento a los presupuestos de hecho que pueden configurar el hecho imponible; nos referimos a los conceptos de plan de desarrollo urbano, uso e intensidad de aprovechamiento.

Según se observa de lo establecido en el artículo 179 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y el artículo 120 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, la definición de plan de desarrollo urbano ha sido concebida como la herramienta primordial utilizada para orientar el desarrollo físico, social, económico e institucional de las ciudades. El plan de desarrollo urbano debe proporcionar una visión en conjunto y no separada de la ciudad en cuanto a los usos que a ella se le dan: vivienda, recreación, industria, comercio, servicios públicos, educación y salud; aquellos como el transporte y la vialidad. Es así como el plan de desarrollo urbano propone a través de las instituciones con la competencia para llevarlo a cabo, la llamada ordenación urbana de todas aquellas actividades que el hombre realiza en las ciudades. En este sentido, el denominado concepto de uso está directamente relacionado con aquellas actividades que el hombre realiza con cierta frecuencia; trabaja, se recrea, descansa, recibe atención médica, se instruye, etc. Y para realizar estas actividades, requiere de vías de comunicación y de transporte. De esta forma, hay una estrecha relación entre el espacio humano o espacio físico donde el hombre desempeña estas actividades y el uso apropiado que se le debe fijar a dicho espacio urbano. Es así como en la legislación urbana local venezolana, los espacios están divididos de acuerdo al uso a que estén destinados (uso comercial, residencial, recreacional, etc.) los cuales, al ser modificados, pueden llegar a originar un aumento del valor respectivo.

Por último, la intensidad de aprovechamiento, no es más que la manera óptima e idónea con que el espacio urbano ha sido desarrollado, para el cumplimiento de sus fines. Para entender este concepto, daremos el ejemplo de un terreno de 10.000 m² destinado al uso residencial y donde perfectamente pueden vivir como 200 personas. La diferencia estriba en que para el caso de 25 personas, la intensidad de uso es baja, mientras que para 200 personas, la intensidad es mediana. De esta forma, para un mismo terreno se pueden presentar dos intensidades de uso diferentes, en función del aprovechamiento que se quiera dar y según esté permitido en las regulaciones municipales.

11.2.1.1 El Problema de la Valoración en la Contribución por Plusvalía.

Uno de los problemas fundamentales que ha afectado la puesta en práctica de esta forma de tributación municipal, ha sido precisamente el de la valoración de la base imponible para la determinación del tributo, como elemento técnico determinante del incremento de valor de los inmuebles, a consecuencia de la actividad administrativa que, como se ha dicho, constituye el hecho imponible de esta figura tributaria. La doctrina en general, ha destacado las dificultades que se presentan, cuando se intenta establecer algo tan intangible y cambiante como lo son los valores inmobiliarios, y se ha señalado este problema como el talón de Aquiles no sólo de este tipo de tributos, sino también de todas aquellas formas impositivas que de una u otra manera se basan en las variaciones de valor de los inmuebles. En primer término, debemos distinguir la diferencia entre los conceptos de valor y precio, refiriéndose el primero (aunque no en forma absoluta) a una cualidad objetiva inmanente a las cosas, independientemente de la voluntad de las partes, mientras que el precio viene referido para indicar un elemento de carácter más subjetivo, íntimamente relacionado a múltiples actos jurídicos, especialmente en diversos contratos, y el cual viene determinado en gran medida, por las circunstancias y motivaciones en que se encuentran las partes; el precio, en estos casos, corresponderá a una cantidad mayor o menor, dependiendo entre otras razones, de las circunstancias en que se pueda encontrar el vendedor de un inmueble o del mayor, o menor interés de un comprador en adquirirlo. Para Leopoldo Ustariz, aun cuando al valor se le pueda diferenciar del precio en base a un componente objetivo, no resulta por ello más fácil su determinación; la tarea se dificulta por las variadas formas y criterios que pueden llegar a configurar el valor de un inmueble, como por ejemplo; el valor inicial, valor agrícola, el costo de urbanización, valoración por escasez y situación, valor expectante, valor de desarrollo urbanístico, coste de las edificaciones, etc. En este sentido, dentro de los diferentes métodos utilizados para efectuar la valoración de los inmuebles se señalan básicamente tres tipos: el de la estimación administrativa, el de la declaración del contribuyente sujeta a verificación, y el de la declaración libre. Veamos a continuación estos tres tipos de valoración conforme a lo expresado por este mismo autor. La estimación administrativa se fundamenta en la realización de un avalúo por parte de la autoridad administrativa para la determinación del valor inmobiliario, esta forma de valoración es frecuente en los impuestos sobre la propiedad, quizá por influencia de la técnica catastral, como frecuente y generalizada es la

subvaloración fiscal de las propiedades. En relación a este método de valoración, se debe destacar que aun el mejor de los avalúos presenta el peligro de quedar rezagado ante la rapidez de los cambios que se suceden en el mercado inmobiliario. Por otra parte, el procedimiento intermedio, consiste en fijar el valor de la propiedad en base a una declaración del contribuyente sujeta a la verificación o comprobación de la administración, sistema que se considera, generalmente, superior al método anterior, claro está, partiendo de la suposición de una gestión administrativa razonablemente eficiente. El otro de los sistemas mencionados es el de la libre valoración. Según este sistema, la administración aceptaría el valor que señalase el contribuyente sin necesidad de fiscalización por parte de la administración; ahora bien, para lograr que declare un valor que se adapte a los parámetros reales de la propiedad, se instrumentarían mecanismos cuya aplicación podría arrojar resultados perjudiciales para el declarante insincero, como por ejemplo, que el valor declarado sea aceptado como monto de la indemnización en caso de expropiación; sin embargo, tal medida quizá no sea suficiente por cuanto el riesgo de expropiación es más o menos previsible, permitiendo así elevar los valores si se teme una expropiación, llegando incluso, a procurarse un beneficio, o por el contrario, produciéndose subvaloraciones si el peligro de expropiación es improbable. Otra de las medidas para incitar a la correcta valoración de la propiedad, sería facultar a la administración para adquirir la propiedad por el valor declarado, aumentando en cierto porcentaje; sin embargo, la aplicación de esta medida se topa con graves inconvenientes, no sólo de carácter jurídico, sino también en el orden práctico, como lo son la falta de fondos necesarios y la lentitud administrativa.

11.2.1.2 Determinación de la Base Imponible de la Contribución por Plusvalía en la Legislación Venezolana.

Como se mencionara anteriormente, la contribución especial por plusvalía se consagra expresamente en el artículo 120 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, sin embargo, no establece dicha norma la forma en que se deba determinar el incremento de valor o plusvalía de los inmuebles objeto del tributo, en otras palabras, no se contempla un sistema de valoración y determinación de la base imponible, limitándose la norma a señalar que estos incrementos de valor serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que se deban

dictar para ese efecto, con la condición de que las mismas deberán seguir los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario. De tal manera que el legislador nacional, en principio no se ha molestado en señalar cuál debe ser el mecanismo de valoración o la forma de determinar el incremento de valor producido como consecuencia de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos algunos inmuebles. Esta labor corresponderá al legislador municipal en la respectiva ordenanza que pretenda establecer una contribución especial de esa naturaleza. No obstante, la experiencia municipal, en este tipo de contribuciones especiales ha sido muy pobre, por no decir prácticamente nula, esto obedece en gran medida a la dificultad que existe para establecer, de la forma mas justa y acorde a los principios fundamentales de la tributación, un método idóneo para la valoración de los incrementos de valor con que se benefician determinados inmueble como consecuencia de la actuación administrativa. Ahora bien, ante la ausencia generalizada de este tipo de contribuciones, en el ordenamiento jurídico municipal, será necesario detenernos en el análisis de algunas de las formas y procedimientos utilizados en la legislación venezolana, para la medición de las variaciones e incrementos de los valores inmobiliarios, los cuales, puedan servir como métodos de determinación de la base imponible en el caso de las contribuciones especiales por plusvalía.

Un primer indicio para establecer un procedimiento de determinación de los incrementos de valor, se materializa con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social¹⁰³ (LOECUPS), en el cual se hace referencia a la forma de establecer el mayor valor que adquieren los inmuebles con motivo de la construcción de obras públicas, en los siguientes términos:

“La Administración Pública, para la fijación del mayor valor, hará levantar un plano parcelario de las propiedades colindantes o inmediatas a la obra de que se trate y antes de la ejecución de ésta, hará tasar los inmuebles que según dichos planos sean susceptibles de la aplicación de aquella contribución.

La tasación que resulte será notificada por escrito a los propietarios o a sus representantes legales, quienes deberán manifestar en el acto de la notificación o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, su conformidad o disconformidad; también en este caso, el silencio del propietario se tendrá como aceptación.

¹⁰³.Publicada en Gaceta Oficial N° 37.475 del 01 de julio de 2002.

Aceptada expresa o tácitamente la segunda tasación se fijará el importe de la contribución notificándosela a los propietarios a los efectos del Artículo 17 de la presente ley. Si la primera o segunda tasación no fuere aceptada o fuere objetada por el propietario, y la administración no se conformare con las observaciones planteadas, o si no fuere posible notificar al propietario por ausencia u otra causa, el valor de los inmuebles en cada caso, será fijado sin apelación por una Comisión de Avalúos.

Como se observa de la norma transcrita, el sistema de determinación del mayor valor que establece la LOECUPS, obedece primordialmente al método de la estimación administrativa, siendo la Administración quien se ocupa de la tasación del inmueble, en un primer momento, antes de la ejecución de la obra y, posteriormente, después de que ésta ha sido ejecutada. Más adelante, en el artículo 36 eiusdem, se fijan los criterios que deben ser utilizados para la determinación del justo valor del bien a ser expropiado, a cuyos efectos se tomarán en cuenta los siguientes elementos:

- 1) El valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario;
- 2) El valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis (6) meses antes del decreto de expropiación y;
- 3) Los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares.

Otro de los ensayos de la legislación venezolana en materia de determinación de los valores inmobiliarios y sus eventuales incrementos, lo encontramos precisamente dentro del ámbito municipal, en un todo conforme establecido en el artículo 120 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. Nos referimos a la ordenanza sobre Catastro Municipal Urbano del Distrito Federal, de fecha 12 de enero de 1987, modificada mediante ordenanza de fecha 03 de agosto de 1995 y publicada en la Gaceta Municipal N1 1532-A Extraordinario de fecha 04 de agosto del mismo año. La referida ordenanza tiene por objeto la regulación de aquellas actividades dirigidas a la ejecución, organización y conservación del Catastro Municipal Urbano, en donde se establece, además, la forma de fijar el valor fiscal del inmueble que servirá de base para la determinación de la base imponible del impuesto sobre inmuebles urbanos.

Si bien es cierto que el avalúo de los inmuebles establecido en dicha ordenanza está referido única y exclusivamente para determinar la base imponible del impuesto inmobiliario, nada obsta para que los mismos criterios puedan ser utilizados por el propio legislador municipal para el supuesto de las contribuciones especiales por plusvalía, en el

caso de que decida hacer uso de las atribuciones conferidas por el artículo 120 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. Más aún dicho supuesto, podría partirse de la base de que una forma adecuada para establecer los incrementos de valor ocasionados por los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento, se fundamenta precisamente en la comparación de los valores fiscales inmobiliarios fijados catastralmente, con anterioridad y posterioridad a la actuación administrativa que dé lugar a estos incrementos, en cuyo caso, las formas de determinación de los valores catastrales se convertirían en elementos fundamentales de valoración para la determinación de la base imponible de las contribuciones especiales por plusvalía en ese municipio.

En relación a este último punto, no queremos pasar por alto la problemática que se genera con la determinación del mayor valor en países de economía inflacionaria, como en el caso de Venezuela en los actuales momentos. En este sentido, nos parecen pertinentes señalar los comentarios en relación al impuesto del mayor valor o a los beneficios eventuales, que aunque trata de un tributo de características diferentes, son consideraciones igualmente aplicables al caso de las contribuciones por plusvalía (Villegas, 1992). Según comenta este autor, uno de los mayores problemas en el campo de los impuestos al mayor valor, es obtener la separación de las ganancias que realmente lo sean, de aquellas que son aparentes y que sólo obedecen a la desvalorización del signo monetario. De allí que ciertas doctrinas hayan atacado la justicia de este impuesto en países con proceso de inflación. Se sostiene que quien vende a valor actual no obtiene ganancia alguna, ya que la moneda perdió el valor, y por tanto sucede que luego de pagar el impuesto, la suma de dinero que le queda al contribuyente es inferior al valor real del bien que enajenó. Al respecto, cabe decir entonces, que en períodos de inestabilidad económica y en el caso específico de la contribución por plusvalía, la inflación se puede convertir en factor distorsionante de la determinación del mayor valor con que puedan verse favorecidos los propietarios o beneficiarios de algunos inmuebles, falseándose así su capacidad contributiva.

11.3 El problema de la doble imposición.

Además de los problemas relativos a la determinación de la base imponible, se debe mencionar el problema de la doble imposición interna que se puede suscitar con ocasión de

las contribuciones especiales por plusvalía y que la doctrina ha distinguido tradicionalmente entre la doble imposición jurídica y la doble imposición económica.

La doble imposición jurídica se produce cuando un mismo ente público o diversos entes dentro de un mismo Estado, pretenden gravar a un determinado sujeto pasivo con motivo de idéntico hecho generador. En el caso de las contribuciones por plusvalía, un efecto muy similar a este fenómeno se puede producir cuando el órgano municipal acreedor del tributo, pretenda gravar separadamente a un mismo sujeto pasivo y dentro de un lapso, relativamente corto, por los aumentos de valor del inmueble en virtud de los cambios de uso y los que provengan por los cambios de intensidad de aprovechamiento. Efectivamente, un inmueble puede ser objeto de cambios de uso en razón de una ordenanza de zonificación y, al cabo de muy poco tiempo, serlo también de una modificación de su intensidad de aprovechamiento. En estos casos, aunque los actos administrativos se producen en momentos distintos, éstos deben responder, a una racionalidad enmarcada dentro de la planificación de la ordenación urbanística local, ya que es precisamente a esta planificación, a la que el legislador ha atado las modificaciones de uso o de intensidad de aprovechamiento (y por ende, la correspondiente recuperación de los incrementos en el valor que con éstos se produce); cuando en el propio artículo 120 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, se hace referencia a los planes de ordenación urbanística. Los cambios de zonificación no pueden producirse de manera caprichosa, sino que deben responder a un programa local de planificación urbanística coherente, por lo tanto, la actuación administrativa debe ser uniforme y no dispersa, al igual que las cargas tributarias que se generan con su actuación.

Por su parte, la doble imposición económica se produce cuando dos o más tributos jurídicamente diferenciales en sus elementos constitutivos, inciden sobre la misma fuente económica, entendiendo por tal, los bienes o pertenencias de los cuales el contribuyente detrae el monto del tributo a pagar. En el caso de la contribución especial por plusvalía, esta doble imposición económica se manifestará cuando el mismo inmueble afectado por una modificación de las ordenanzas municipales de zonificación, también lo sea por la construcción de una obra pública, que determina una valoración del mismo. Es decir, el mismo inmueble no sólo se valoriza por los cambios de uso y de intensidad de aprovechamiento, sino también por su cercanía a la edificación de una obra pública, resultando gravado, en consecuencia, tanto por la contribución por plusvalía, como por la contribución por mejoras. En estos casos, la manera de contrarrestar los efectos de una

doble imposición de este tipo, es a través del establecimiento de un régimen de compensaciones entre tributos, que permita la reducción de los tributos pagados anteriormente, con los que deban pagarse con posterioridad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hemos dicho reiteradas veces, a lo largo de esta investigación, que la Constitución venezolana de 1999 define al Estado como “federal descentralizado” y al gobierno como “democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. También señala como política de Estado la descentralización (artículo 158). Estos principios se desarrollan en el articulado orgánico, con el contenido que la mayoría de los constituyentes, entendieron, era el programa político del presidente de la República, Hugo Chávez Frías.

En un Estado federal, el poder se distribuye en los tres niveles, mediante la asignación de competencias exclusivas a cada uno de ellos, y recursos propios suficientes para atender los servicios y asuntos que le han sido encomendados. Por ser federal se requieren mecanismos de coordinación, de modo que los tres poderes territoriales puedan responder a los principios de cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Es la carga de competencias asignadas al nivel estatal, los recursos de que se dote para atenderlas y la autonomía de que goce, lo que determina si un modelo de Estado es federal o no lo es. Es posible que existan diversos grados de federalismo según la carga de competencias que se atribuyan a los distintos niveles políticos-territoriales, así como también en relación con la amplitud, mayor o menor, de la autonomía de dichos niveles. Pero queremos insistir que el término federal se refiere al modelo que coloca competencias y recursos en el nivel intermedio. Los modelos unitarios tienden a recargar de competencias al Municipio. No existe un modelo ideal de Estado federal, como tampoco de Estado unitario, aún cuando algunos paradigmas históricos puedan servir de modelo a seguir. A título de ejemplo, cabe señalar que en la definición del Estado federal de la Constitución de la República de Venezuela de 1811, se tomó en cuenta el modelo constitucional de la Federación Norteamericana. En los debates constituyentes de 1999 está clara la influencia de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, en el pensamiento de algunos constituyentes, cuyas proposiciones formaron parte de las “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. La constitución alemana establece un modelo denominado “federalismo cooperativo”, que propone, además de la distribución del poder entre la Federación y los Länder, la cooperación entre ellos, para lograr los fines del Estado.

Lamentablemente, estas ideas no sobrevivieron al debate en la Asamblea Nacional Constituyente. Cada país define su modelo propio de Estado, bien federal o bien unitario, según las instituciones que desarrolle en su Constitución Política; y la Asamblea Nacional

Constituyente de Venezuela, diseñó un modelo particular, que en honor a la precisión conceptual, es menos federal y menos descentralizado que el régimen establecido en la derogada Constitución de 1961.

El primer componente de un modelo federal es la autonomía política de cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno, de manera que puedan ejercer sus competencias en régimen de exclusividad, tener personalidad jurídica, definir sus órganos de gobierno y elegir sus autoridades. La autonomía normativa se expresa en leyes y ordenanzas que organizan a la sociedad y a los respectivos gobiernos, y señalan las pautas para el ejercicio de sus competencias y atribuciones. Mediante la autonomía organizativa, cada nivel territorial distribuye el poder y la actividad administrativa según sus propios criterios. La autonomía financiera y tributaria le permite tener su hacienda propia, con ingresos transferidos y tributarios extraídos de su población, que les sirven para financiar sus gastos. La Constitución de 1999 consagra estos elementos con énfasis en el nivel nacional y municipal y una clara debilidad en el ámbito de las entidades federales.

El ejercicio de la autonomía política implica una asignación generosa de competencias sustantivas al nivel estatal, pero la constitución actual, le asigna competencias muy escasas y casi todas, de naturaleza adjetiva y no sustantiva. Al poder Público Nacional se le asignan competencias en 33 numerales del Artículo 156. Al nivel estatal, se le asignan competencias en el artículo 164, que tiene sólo 11 numerales. Al analizar las competencias estatales, vemos que se le asignan competencias exclusivas para organizar sus poderes, organizar sus Municipios y demás entidades locales, administrar sus bienes e invertir sus recursos, tributos propios, papel sellado y estampillas, organizar servicios públicos estatales, policía, minerales no metálicos, vialidad terrestre estatal, administrar las carreteras y autopistas nacionales, y los puertos y aeropuertos en coordinación con el nivel nacional. Aún cuando la Constitución señala que son éstas las competencias exclusivas de los Estados, resulta que no existen servicios públicos estatales, que son todos, o nacionales o municipales; que no hay ingresos propios, salvo los que provengan de la venta del papel sellado y timbres fiscales y de las tasas por el uso de las carreteras, autopistas y puertos y aeropuertos, que constituyen menos del 1% del presupuesto de ingresos de los estados, cuyo financiamiento, proviene casi exclusivamente de transferencias. La propia constitución definió un régimen estatal único de Gobernador, Consejo Legislativo y Contraloría, con el agravante que hasta el régimen interior de los Consejos Legislativos se fijó mediante ley nacional. Los estados sólo tienen competencia

exclusiva, en materia de policía, la cual estará sometida a las reglas que se debaten ahora en la Asamblea Nacional, de corte básicamente centralista.

Carecen los Estados de competencias propias en materias tan importantes como salud, educación, vivienda, desarrollo económico, aunque participan en la prestación de servicios, pero en concurrencia no delimitada, con los poderes Nacional y Municipal. Tampoco tienen ingresos propios al no haberseles asignado alguna rama tributaria específica. No significa que carezcan de recursos, porque existe lo que se denomina el Situado Constitucional y también reciben recursos mediante transferencias condicionadas; pero esto no significa en modo alguno, la existencia de un fisco estatal.

Los problemas que plantea el sistema de financiación intergubernamental, especialmente en lo que se refiere al nivel estatal, están contenidos en la actualidad en el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal (LOHPE).

El desarrollo de la hacienda pública estatal que se materializa a través de esta ley, se dirige, entre otros aspectos, al fortalecimiento de las fuentes de financiamiento de los estados, por lo que hace especial énfasis en la consolidación de una verdadera autonomía fiscal. Este fortalecimiento, parte de preservar las conquistas alcanzadas históricamente por los estados, como es el caso de la instrumentación de las asignaciones económicas especiales y su participación en el impuesto al valor agregado.

Es evidente que el proceso de descentralización, para ser exitoso, requiere la ordenación de un sistema encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes políticos-territoriales. Para que ello sea así, resulta fundamental la dotación de ingresos tributarios adicionales en el ámbito estatal, para poder lograr, además, la profundización de la democracia, dado que, si bien por un lado el sistema tributario puede dar apoyo real y adecuado a los cometidos asignados a los estados, por el otro, es tal vez el sistema de obtención de recursos que permite un mejor control por parte de los ciudadanos, pues propicia una rendición de cuentas más transparente entre el aporte tributario y la calidad del gasto.

El proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal, propone crear un nuevo sistema de recursos de las haciendas estatales, adecuado a la realidad y a las necesidades de éstas, a la vez que procede a una nueva ordenación del régimen para su administración. La estructuración del sistema de recursos de los estados constituye un reto difícil que debe afrontar el legislador porque significa superar la tradicional falta de vinculación de los recursos financieros del sector estatal con su responsabilidad política, así como aprovechar

la oportunidad para modernizar y racionalizar el aprovechamiento de la materia imponible, sobre la cual, necesariamente, inciden los entes políticos-territoriales en su acción tributaria.

El proyecto de ley en cuestión, contiene el marco normativo dentro del cual los estados, en pleno ejercicio de su autonomía, desarrollarán la materia que ella abarca. Es decir, que se trata de un instrumento diseñado especialmente, para lograr la coherencia y unidad en lo que pueda ser su desarrollo mediante leyes estatales.

Las fuentes financieras para los estados, de acuerdo con lo establecido en el proyecto de LOHPE, estarán comprendidas en primer término, por las transferencias que del nivel central, se obtienen por intermedio del Situado Constitucional, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES); las Asignaciones Económicas Especiales; las transferencias categóricas; las transferencias correspondientes a servicios asumidos y otros aportes extraordinarios. En segundo término, los estados contarán con los recursos producidos por los ramos tributarios, que por atribución constitucional le han sido conferidos; los llamados tributos propios; tal es el caso de las tasas y timbres fiscales.

Otra categoría de ingresos para los estados, previsto en el proyecto de ley, lo constituyen los tributos asignados y son aquéllos que crea o transfiere la ley nacional a favor de los estados y que pueden adoptar, entre otras, las modalidades de tributos de delegación amplia: Impuesto a las Ventas Minoristas; Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto a la Exploración y Explotación de Minerales no metálicos no Reservados por la Constitución al Poder Nacional y las Contribuciones Especiales.

En último término se suman aquellos tributos derivados de los mecanismos de coparticipación tributaria: participación del Impuesto sobre la Renta de personas naturales (físicas) y del Impuesto al Consumo de Combustibles derivados de hidrocarburos.

Es importante destacar que la situación actual en la participación gobierno nacional/ gobiernos regionales sobre el IVA es de treinta y cinco por ciento (35%) 2,6% del PIB; y lo que propone el proyecto de LOHPE sumaría sólo un 0,8% más; con la alícuota máxima del cinco por ciento que los estados podrán cobrar con el Impuesto a las Ventas Minoristas. Sin embargo, hay que resaltar, que de consumarse la derogatoria de la ley del FIDES prevista por el Ejecutivo Nacional al crear el Consejo Federal de Gobierno, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, terminaría siendo regresiva con relación a las conquistas de los estados en materia de fiscalidad y descentralización; y demostraría por parte del

gobierno central, su poca disposición a contribuir con la preconizada descentralización financiera.

En este contexto, los Consejos Comunales, parecieran ser la apuesta del Ejecutivo Nacional para transferir algunos recursos públicos a las comunidades. La ley que los crea: Ley de los Consejos Comunales, sancionada el 06 de abril de 2006 (aunque no en vigencia) por la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional; los define como instancias de participación de organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas. De materializarse esta ley, nuevamente se le estarían restando ingresos a los gobiernos estatales y municipales; toda vez que el articulado de la misma prevé la creación del Banco Comunal como forma de organización y gestión económico-financiera de los recursos de los consejos comunales; los cuales, entre otros, están conformados por los transferidos por la República, estados y municipios y los provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

¿Pero son los consejos comunales una expresión de descentralización?- Pues no lo son. Su concepto obedece más bien a una estrategia de desconcentración de la acción del gobierno nacional. La desconcentración no sería una medida negativa si va enmarcada dentro de una estrategia de descentralización y transferencia de competencias bien pensada, y realizada en forma responsable y eficiente. El grave riesgo que producirían los consejos comunales es el retorno del centralismo como modelo de gestión; ya que los mismos pasan a depender de una redcilla burocrática de Comisiones Presidenciales; tanto regionales como locales. Y esa red obvia la estructura federal de gobierno (gobernaciones y alcaldías) prevista en la Constitución de 1999.

Siguiendo con el tema de la financiación de los estados, la entrada en vigencia del proyecto de LOHPE supondría que los ingresos brutos estatales pasen de 5,07 en el año 2004 a 6,73 (estimado) para el año 2005 como porcentaje del PIB. En el mismo orden, las transferencias intergubernamentales pasarían de 5,06 a 5,69 como porcentaje del PIB. Mientras que para el caso de los ingresos propios estatales, estos se incrementarían en un 1,03% del PIB; es decir, de 0,01% en el año 2004 a 1,04% (estimado) del año 2005.

Si partimos de la premisa que los ingresos propios son aquellos que permiten a los estados ejercer sus potestades sobre los diferentes aspectos sustantivos del ingreso (sujetos, cuantías, hechos, etc.); la situación antes expuesta confirma la posición de urgencia de

iniciar las reformas fiscales que enmarcadas dentro del proceso de descentralización, redistribuyen las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, tomando en consideración no sólo las competencias que se asignen a ello, sino también, a la naturaleza, característica y rendimiento de los tributos.

En el caso de los tributos delegados, que tal como lo expresa la redacción de la norma proyectada, son “aquellos que deben ser objeto de desarrollo normativo en lo que respecta a los supuestos objetivos, subjetivos, temporales, espaciales, cuantitativos y demás elementos constitutivos de la obligación jurídico-tributaria, mediante ley estatal, dentro de los parámetros que al respecto imponga la ley nacional correspondiente.”

Le correspondería entonces a los estados la creación de contribuciones especiales por mejoras, los llamados impuestos de exploración y explotación de minerales no metálicos; un impuesto a las transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el ya comentado impuesto a las ventas minoristas.

Las contribuciones especiales por razones urbanísticas, son previstas en un principio, en el ordenamiento jurídico venezolano, como una fuente de ingresos municipales de carácter extraordinario que tienen su fundamento en el principio retributivo, en virtud del cual, cierto grupo de particulares son llamados a reintegrarle al Estado los beneficios obtenidos sin esfuerzo propio, como consecuencia de la ejecución de una obra pública, la instalación de un servicio o la actuación administrativa del poder público.

De entre las causas señaladas como factores productores de ese beneficio, es que se deriva la distinción de los dos tipos de contribuciones especiales previstas en la legislación venezolana. Efectivamente, se ha distinguido entre contribuciones por mejoras y contribuciones por plusvalía, propiamente dichas. A pesar de que la última de las figuras señaladas, ya era consagrada y regulada por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983) como una forma de tributación prevista municipal, ésta no ha sido debidamente desarrollada por las autoridades locales. Ello obedece primordialmente, a las dificultades que existen para establecer un mecanismo idóneo y por demás justo, que permita una correcta valoración de los beneficios obtenidos por los particulares, como consecuencia de la actuación estatal, situación ésta que se presenta no sólo en esta institución tributaria, sino en todas aquellas otras figuras que, de una u otra manera, se fundamentan en las variaciones de los valores inmobiliarios.

Con los antecedentes expuestos sobre las contribuciones por plusvalía, recaudables para el caso de los municipios; podemos decir, que las contribuciones especiales por

mejoras, para el caso de los estados, como impuesto cedido previsto en la LOHPE, indefectiblemente se convertirán en un tributo de difícil recaudación.

La determinación de la base imponible en las contribuciones especiales, se convierte así en el talón de Aquiles de su implementación, a cuyo efecto se ha ensayado en la legislación venezolana, algunos pocos y aislados mecanismos, que aunque representan un primer intento para aproximarse a un sistema de valoración de los beneficios obtenidos por los particulares como consecuencia de la actuación estatal, distan mucho de considerarse verdaderos métodos de determinación de la base imponible, que se ajusten a los principios de progresividad y proporcionalidad que demanda todo sistema tributario moderno, efectivo y procurador de justicia.

Para terminar, más allá del problema planteado en relación a la valoración de la base imponible, creemos la importancia de la función financiera y ordenadora que poseen las contribuciones especiales. La vida local urbana exige diariamente más y mejores servicios e instalaciones que satisfagan las necesidades de los habitantes; es así como la correcta implementación de estas contribuciones, en atención a un plan de desarrollo urbano local coherente, pueden ser el inicio de una fuente de financiamiento justa e importante para el cumplimiento de las funciones propias de las entidades locales, para lo cual deberían superar las deficiencias de la legislación nacional, en materia de contribución por mejoras y plusvalía.

Para el caso del impuesto a las transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, la norma proyectada (LOHPE), es quien lo crea; con lo cual se suprimiría este ramo, de algunos ingresos tributarios nacionales, como por ejemplo, la concesión administrativa en materia de telecomunicaciones e hidrocarburos.

Se observa también en la norma, que el impuesto señala como sujetos pasivos de la obligación tributaria a sectores socialmente sensibles de la colectividad.

En el caso previsto en el numeral cuatro del artículo 46, es de advertir, que el tributo recaería en forma absoluta sobre todos los préstamos que se constituyen, dentro de los cuales figurarían, aquellos otorgados por entes públicos nacionales para la adquisición de vivienda principal o los micro-préstamos, entre otros programas de financiamiento de desarrollo que forman parte de las políticas sociales y económicas del Estado.

En el caso que el impuesto grava la constitución de pensiones, es importante analizar la figura del pensionista como contribuyente, especialmente en los casos regulados

en la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social y en la Ley Orgánica de Seguridad Social.

El artículo 48 prevé que la base imponible definida para el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados está constituida por el valor de mercado del objeto del acto, y en tal sentido, se define en la norma. Vista la variedad de los actos gravados, resulta difícil precisar el valor de mercado de una pensión o de un arrendamiento. En este sentido la constitución de pensiones o de arrendamientos no requiere ser objeto de registro o autenticación para su validez, con lo cual, además de dificultar la determinación de la base imponible, se haría imposible la liquidación y cobro del impuesto. Sobre este particular sería recomendable especificar en un aparte de la norma la base imponible aplicable a tales supuestos.

Por sus características técnicas, los impuestos que parecen idóneos para ser transferidos son el impuesto al consumo de gasolina y otros derivados del petróleo y el impuesto sobre la renta. La reforma propuesta por el proyecto de LOHPE en base a estos impuestos y su inclusión como figuras de coparticipación tributaria; hay que examinarla bajo la perspectiva de la equidad territorial (interjurisdiccional), y de la racionalidad económica y administrativa. Escapa al alcance de esta investigación, un análisis pormenorizado de las ventajas y desventajas de cada uno de estos tributos, en el caso de convertirse en competencias exclusivas de los estados. No obstante, otorgarles, por ejemplo, la exclusividad del manejo del impuesto sobre la renta personal –frente a la opción de un arreglo institucional concurrente del tipo coparticipación tributaria- podría debilitar la efectividad recaudadora del fisco, debido a un menor control y viabilidad de fiscalizaciones que operan en más de una entidad territorial. También afecta la neutralidad en el tratamiento de los contribuyentes, y encarece los costes de cumplimiento fiscal amén del coste unitario de la recaudación.

Se ha destacado en esta investigación la necesidad de seguir una secuencia lógica para el proceso de descentralización venezolano, en el sentido de precisar, en primer lugar, los propósitos del gasto y luego definir los mecanismos de financiamiento. La actual Constitución es más explícita en garantizar el flujo de recursos hacia los estados y municipios, en ausencia de una asignación clara de competencias.

Con respecto a la transferencia intergubernamental de impuestos, se ha sostenido que ésta se producirá una vez conseguido el equilibrio fiscal del gobierno central, y la

configuración de la hacienda pública estatal quedaría sujeta a la aprobación de la ley orgánica respectiva.

Según los resultados obtenidos en esta investigación, respecto del monto de los ingresos que obtendrían los estados con la entrada en vigencia de este instrumento legal, podemos decir, que abogamos –previa asignación precisa de competencias- no por un traslado de impuestos de bajo potencial recaudatorio, como hemos visto que sucede con el caso de los impuestos propios y cedidos señalados en el proyecto de LOHPE, sino por una coparticipación de tributos más importantes o una coadministración entre varios niveles de gobierno de impuestos sobre el consumo/ventas o sobre rentas personales.

Dada la importancia que los ingresos fiscales provenientes del petróleo tienen en la economía venezolana, el tema del Situado Constitucional merece especial atención. La Constitución actual reserva para la nación el poder sobre las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A. y en virtud de la concepción general del Estado que se desprende de ella, se esperaría que la importancia de los ingresos petroleros se acreciente o se mantenga igual. Como se demostró a lo largo de esta investigación, e independientemente del desarrollo de fuentes propias de ingresos, la importancia que el Situado ha tenido y tendrá para los niveles territoriales de gobierno, no es menor. Por ello es conveniente que las leyes sobre descentralización contribuyan a configurar una estructura de incentivos adecuada para el manejo y uso de esta importante transferencia fiscal.

Si bien las mayores virtudes del Situado son su sencillez y relativa predictibilidad distributiva, debería considerarse la posibilidad de atenuar su grado de incondicionalidad y su eventual volatilidad, mediante su conexión a un cronograma más explícito y preciso de transferencia de competencias; al menos, en una primera etapa de descentralización más activa de funciones de gasto.

Se han resaltado las ventajas de las transferencias más condicionales, sobre todo si con la condicionalidad se pretende desarrollar la prestación de determinados servicios. Así como existen fórmulas de capitación para asegurar la entrega de recursos fiscales a medidas concretas de producción del servicio respectivo; también se ha innovado mucho en el uso de criterios de distribución de ingresos relacionados con el esfuerzo fiscal propio, la eficiencia administrativa y los indicadores de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas. La distribución del Situado en función de algunos de estos criterios atenuaría su relativamente baja efectividad compensatoria y permitiría ajustar el subsistema de transferencias intergubernamentales, para que al menos uno de sus instrumentos cumpla

con la responsabilidad de reducir desequilibrios territoriales, tanto naturales como aquellos derivados de la configuración de nuevas relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno.

El futuro rediseño y manejo del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), aún no se tiene claro. Este sistema de asignación de recursos ya contemplaba un factor por esfuerzo fiscal; se debería considerar el uso efectivo de este criterio de distribución de recursos en los mecanismos de cofinanciamiento que se instrumenten, o en la misma asignación del porcentaje constitucionalmente establecido para el Situado. Debe recordarse que existen ventajas al utilizar criterios objetivos para la distribución de recursos, como el esfuerzo fiscal propio, y hay peligros en un manejo discrecional del Situado por parte de la autoridad coordinadora, en especial si la Constitución establece su ajuste proporcional a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios del fisco, medida concebida para atenuar la rigidez del presupuesto central y no para diseñar un financiamiento adecuado del proceso de descentralización.

Asimismo, debe acotarse la discrecionalidad en el manejo del proyectado Fondo de Compensación Interterritorial, mediante criterios objetivos de distribución como algunos de los ya mencionados. En cuanto al cofinanciamiento hasta ahora ejecutado por el FIDES, si este mecanismo se mantiene, debería tender hacia el desarrollo de una verdadera cultura de proyectos. A la vez, hay que aprovechar la experiencia acumulada de coordinación intergubernamental, en el diseño e implementación de la autoridad rectora que se pretenda desarrollar, la que debe efectivamente coordinar la configuración de las relaciones fiscales intergubernamentales, en forma integral con participación y control de los actores regionales y municipales.

Por último, hay que insistir en la necesidad de que no quede en letra muerta la oportunidad para acrecentar la participación popular, además de la importancia de ajustar la capacidad institucional al avance efectivo del proceso de descentralización como requisito fundamental para su éxito. En tal sentido, crear una institucionalidad que profundice la democracia y permita obtener más eficiencia y equidad, implica atacar tres niveles fundamentales: el de los incentivos nacionales, el de los acuerdos territoriales y el de la gerencia de los procesos. Con los cambios institucionales propuestos: creación del Consejo Federal de Gobierno y nuevas instancias regionales y locales de participación ciudadana (Ley de los Consejos locales de Planificación Pública), parecen cubrirse los dos primeros aspectos. Sin embargo, ante una modernización incompleta o sin visión estratégica del

Estado venezolano, parece largo el camino de implementación de nuevos esquemas de gerencia y de gestión pública.

Después del proceso de legitimación de gobernadores y alcaldes (2000-2003) la política de descentralización se ha apartado cada vez más del texto constitucional. La tensión federalismo-centralismo, tiene ahora otros ingredientes políticos adicionales que impiden el cumplimiento del artículo 136 de la Constitución: colaboración entre ramas del Poder Público. En otras palabras podemos decir que existe un desconocimiento casi total de la disposición constitucional contenida en el artículo cuatro, de que el Estado venezolano es un Estado Federal descentralizado. Ello se ha puesto de manifiesto en lo siguiente:

- Incumplimiento del artículo 158 de la Constitución, que establece que la descentralización es una política nacional para profundizar la democracia. Tal política no ha sido diseñada después de más de seis años de vigencia de la Constitución, sino que el contrario, en la práctica se ha centralizado el poder en abierta contradicción al espíritu de la Constitución. La Ley Orgánica de descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público ha pasado a ser letra muerta.
- Como consecuencia de lo anterior, no se ha puesto en funcionamiento el Consejo Federal de Gobierno; órgano establecido en la Constitución para la planificación del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional al estatal y municipal. En seis años no se ha dado una relación formal entre los tres niveles de gobierno establecidos en la Constitución. La falta de una ley para la regulación de este órgano, no puede considerarse excusa para no ponerlo en funcionamiento. La elaboración de una ley, aprobada en diciembre de 2002 en primera discusión, perfectamente hubiera podido ser la primera tarea a cumplir por ese Consejo.
- Retraso de más de cinco años en la aprobación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, que es un mandato de la disposición transitoria cuarta, ordinal 6 de la constitución de 1999. La ley fue aprobada en primera discusión en mayo de 2001 y después ha sido engavetada por la Asamblea Nacional hasta el presente.
- Tampoco se ha conformado el Fondo de Compensación Interterritorial establecido en la Constitución como mecanismo de compensación interterritorial, dentro de un nuevo marco de descentralización fiscal.
- Como consecuencia de la ausencia de una política de descentralización que haga realidad el espíritu de la Constitución, no se ha materializado ni el artículo 157 ni el artículo

165 de la Constitución. Por ello la transferencia de competencias y servicios del poder nacional al estatal y de éste al municipal está paralizada.

- La legislación que se ha elaborado después de la entrada en vigencia de la Constitución (1999) ha invadido la autonomía estatal y municipal, lesionando seriamente viejas conquistas del proceso de descentralización en la década de los noventa. Entre otras leyes, la mayoría de ellas producto de la Ley Habilitante del año 2000, pueden mencionarse:

- a) Ley de Puertos.
- b) Ley de Aviación Civil.
- c) Ley de Transporte y Tránsito Terrestre.
- d) Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable.
- e) Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana.
- f) Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
- g) Ley que regula el Funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, etc.

En relación con estas y otras leyes aprobadas, los estados y municipios y los organismos económicos regionales han hecho fundamentadas observaciones que han servido para el proceso de revisión de estas leyes ante la Asamblea Nacional, proceso que marcha con una lentitud que sólo revela que no existe voluntad política para modificarlas. En conclusión, la legislación aprobada después de entrar en vigencia la Constitución de 1999, ha estado francamente divorciada de la concepción del estado federal descentralizado establecida en el artículo 4 de la Constitución, y mucho más propia de un estado unitario centralizado.

En la práctica, durante estos últimos seis años, al margen de la Constitución de 1999 y actuando con una orientación centralizadora, el gobierno no sólo se ha eximido de darle forma a las nuevas instituciones establecidas en la Constitución en relación con el estado federal, sino que ha menoscabado el funcionamiento de los mecanismos del proceso descentralizador aprobado en la década de los noventa. Entre ellos pueden mencionarse los hechos siguientes:

-Reforma de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) con el fin de disminuir la proporción de los ingresos provenientes del IVA que se reparten entre los estados y municipios y la inclusión de cuotas para el financiamiento de proyectos provenientes de las comunidades, (como los consejos locales de planificación) que restan recursos para atender problemas de mayor envergadura, y en general, disminuyen los efectos multiplicadores de estas inversiones, al anarquizar la inversión en pequeños

proyectos. Adicionalmente, desde el punto de vista administrativo, el FIDES antes que simplificar y facilitar la entrega de los recursos, ha establecido nuevos requisitos que entraban la transferencia de unos recursos que corresponden a los estados y municipios. Los estados han sugerido cambios a estos procedimientos que no han sido atendidos. Por todo ello, el FIDES está en mora con estados y municipios desde el año 2001.

-Reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, para disminuir la proporción de los ingresos de hidrocarburos que corresponden a los estados y municipios e incluir igualmente cuotas de financiamiento a proyectos provenientes de las comunidades organizadas, en franca contradicción con el espíritu de esta ley. Adicionalmente, como en el caso del FIDES, se ha obstaculizado, sin razón, la transferencia de estos recursos que corresponden a los estados y municipios. Tampoco en este caso, los cambios sugeridos para agilizar la entrega de recursos han sido tomados en cuenta. Como consecuencia, el gobierno nacional también está en mora desde hace varios años con los estados y municipios en la entrega de estos recursos.

- En cuanto al Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), se requiere una radical transformación en su concepción. Este mecanismo no puede afectar exageradamente los ingresos de los estados y municipios en los momentos de bonanza fiscal petrolera; como sucede en el presente y convertirse luego en una trampa; en la que estados y municipios no pueden recibir los recursos que le corresponden, en las épocas de disminución de ingresos petroleros.

- Asimismo, en materia de Situado Constitucional, es inexplicable el exagerado retraso en la entrega a los estados. Es una obligación constitucional y legal repartir el veinte por ciento (20%) de los ingresos ordinarios entre estados y municipios. El gobierno nacional no puede darle prioridad a sus gastos, financiándolos con los recursos que corresponden a los estados. El gobierno nacional ha incumplido los acuerdos hechos con los estados y municipios para la entrega de recursos atrasados, especialmente derivados de la Cumbre de Anzoátegui el 08 de junio de 2002.

- Finalmente, en materia de descentralización, sólo pudiera mencionarse como realización en los últimos años, la aprobación de las leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y de los Consejos Locales de Planificación. Sin embargo, dado que estos cuerpos se están instalando, no es posible todavía evaluar sus resultados. Cabe destacar igualmente, la reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, para

que los municipios reciban directamente los recursos que le corresponden por concepto de Situado Constitucional.

En conclusión, se requiere instrumentar políticas nacionales dirigidas a consolidar un sistema de información y administración del gasto fiscal descentralizado, al igual que la prestación de asistencia técnica a los niveles territoriales de gobierno, enfatizando la importancia del nivel local en el desarrollo de las potencialidades de la descentralización. Asimismo, el grado de control social se incrementa en la medida en que funcionan mecanismos para difundir información sobre la asignación de los fondos públicos. También hay que señalar que el ajuste institucional no es sólo asunto de normas y reglamentos; es necesario aumentar la generación de información, asistencia técnica y participación ciudadana.

Probablemente para potenciar definitivamente la descentralización en Venezuela se requiera una transformación cultural para modernizar al Estado, lo que implica necesariamente un cambio de la cultura política imperante.

APÉNDICE

Apéndice 1. De las competencias del Poder Nacional.

Primero. La actuación internacional de la República;

Segundo. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional;

Tercero. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional;

Cuarto. La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros;

Quinto. Los servicios de identificación y de policía nacional;

Sexto. La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales;

Séptimo. El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera;

Octavo. La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbres fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al poder nacional; tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley;

Noveno. La organización y régimen de aduanas;

Décimo. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país.

El Ejecutivo Nacional podrá, de conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta constitución.

Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, las transferencias de la propiedad de la tierra;

Decimoprimero. La organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales;

Decimosegundo. El régimen de pesas y medidas;

Decimotercero. El censo y las estadísticas nacionales;

Decimocuarto. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo;

Decimoquinto. La ejecución de obras públicas de interés nacional;

Decimosexto. Las directivas y bases de la educación nacional;

Decimoséptimo. La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo,

Decimoctavo. La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;

Decimonoveno. El fomento de la vivienda popular;

Vigésimo. Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias.

Vigésimo primero. La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios;

Vigésimo segundo. El correo y las telecomunicaciones;

Vigésimo tercero. La administración de justicia y la creación, organización y competencias de los Tribunales; el Ministerio Público;

Vigésimo cuarto. La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta constitución; la legislación civil; mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional;

Vigésimo quinto. Toda otra materia que la presente constitución atribuya al poder nacional o que le corresponde por su índole o naturaleza.

Apéndice 2. Es de la competencia de cada Estado.

Primero. La organización de sus poderes públicos en conformidad con esta constitución;

Segundo. La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta constitución y las leyes nacionales;

Tercero. La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta constitución;

Cuarto. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;

Quinto. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;

Sexto. Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;

Séptimo. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta constitución, a la competencia nacional o municipal.

Apéndice 3. Competencias de los Municipios.

Artículo 30. Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

La ley podrá atribuir a los municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

Apéndice 4. Competencias concurrentes.

En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el poder nacional:

- 1° La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia;
- 2° La protección de la familia, y en especial del menor;
- 3° Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;
- 4° La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio;
- 5° La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional;
- 6° La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico;
- 7° El deporte, la educación física y la recreación;
- 8° Los servicios de empleo;
- 9° La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores;
- 10° Promoción de la agricultura, la industria y el comercio;
- 11° La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales.
- 12° La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la ley nacional;
- 13° La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunidades estatales;
- 14° La vivienda popular, urbana y rural;
- 15° La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales;
- 16° La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional;
- 17° La investigación científica; y
- 18° La defensa civil.

Apéndice 5. De las Competencias del Poder Nacional.

1. La política y la actuación internacional de la República.
2. La actuación y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.
3. 3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional.
4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras.
5. Los servicios de identificación.
6. La policía nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional.
9. El régimen de la administración de riesgos y emergencias.
10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales.
11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de la moneda.
12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasa y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta constitución y la ley.
13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los municipios, de conformidad con esta constitución.
15. El régimen de comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.
16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.
El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.
La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.
17. El régimen de metrología legal y control de calidad.
18. Los censos y estadísticas nacionales.
19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.
20. Las obras públicas de interés nacional.
21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.
22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.
23. Las políticas nacionales y la legislación en materia de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio y naviera.
24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.
25. Las políticas nacionales para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.
26. El régimen del transporte nacional, de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, de aeropuertos y su infraestructura.
27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.
28. El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.

29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios, y en especial, electricidad, agua potable y gas.
30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.
31. La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.
32. La legislación de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y doblamiento; la de los pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notaría y registro público;; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del poder público nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.
33. Toda otra materia que la presente constitución atribuya al poder público nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza.

Apéndice 6.

Cuadro N° 1: Situación Actual de Leyes pendientes en la Asamblea Nacional: Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional.

Nombre del Instrumento Legal	Situación	Objeto
Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.	Sancionada el 30 de junio de 2005.	La presente ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno y desarrollar los principios, normas y atribuciones que rigen la planificación y coordinación de políticas y acciones para el proceso de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Público Nacional a los estados y municipios, así como el desarrollo equilibrado de las regiones.
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público.	Sancionada en Segunda discusión, en fecha 22 de julio de 2003, modificación de artículos 14 y 15.	La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingreso de los estados, coordinar los planes anuales de inversión de las entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados. (Reforma de los artículos 14 y 15).

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.	Gaceta Oficial N° 37509 del 20 de agosto de 2002.	La presente Ley tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, dirigida a la institucionalización de la concertación como cultura para la planificación y el diseño de las políticas de Estado, a los fines de alcanzar el desarrollo armónico equilibrado y sustentable de cada entidad federal
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.	Gaceta Oficial N° 37463 del 12 de junio de 2002.	La presente Ley tiene por objeto establecer las disposiciones y bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública, para hacer eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas.
Ley de Participación Ciudadana	Primera discusión: 29 de noviembre de 2001.	La presente Ley tiene el propósito de desarrollar y procedimentar la participación, en los distintos ámbitos del Estado, Nacional, Regional, Municipal y Local de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin perjuicio de otros mecanismos de participación que surjan o se creen en el vital proceso de construcción de la República.
Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de	Gaceta Oficial N° 37282 del 13 de septiembre de	Esta Ley tiene por objeto establecer las bases y

los Estados.	2001.	principios del régimen de organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados y establecer los principios generales para el ejercicio de la función legislativa.
--------------	-------	--

Fuente: Asamblea Nacional (2005) <http://www.asambleanacional.gov.ve>. Elaboración propia.

**Cuadro N° 2: Situación actual de Leyes Pendientes en la Asamblea Nacional:
Comisión Permanente de Finanzas.**

Nombre del Instrumento Legal	Situación	Objeto
Ley de Reforma de la Ley que crea el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM).	Sancionada el 05 de septiembre de 2005.	Se crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica, con el objeto de lograr la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles estatal, nacional y municipal frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. El Fondo para la Estabilización Macroeconómica es un fondo financiero sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Finanzas, a los fines de coordinación de sus actividades con los órganos de la Administración central, del apoyo presupuestario y técnico y de la articulación con los procesos de la gestión fiscal.
Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela.	Sancionada el 19 de julio de 2005. Gaceta Oficial N° 38232 del 20 de julio de 2005.	La reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela tiene como piedra angular la implementación de un nuevo mecanismo de distribución del ingreso

		petrolero en divisas. En consecuencia, se propone modificar el artículo 113 de la vigente Ley del Banco Central de Venezuela para permitir que un porcentaje significativo del ingreso de divisas petroleras no se convierta en Reservas Internacionales y modifique la masa monetaria.
--	--	---

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.	Sancionada el 11 de mayo de 2005. Gaceta Oficial N° 38198 del 31 de mayo de 2005.	Esta ley tiene por objeto regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de ahorro Intergeneracional.
Ley del Régimen para la liquidación y pago de obligaciones causadas, relativas a transferencia de Recursos a Entidades Municipales.	Aprobada en Primera Discusión el 25 de marzo de 2004.	La presente Ley tiene por objeto establecer las modalidades y procedimientos para la liquidación y pago de las obligaciones de la República con los estados y municipios y con el Distrito metropolitano de Caracas, por obligaciones causadas y pendientes de transferencia a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, por los conceptos señalados en la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas.
Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal.	Sancionada el 11 de marzo de 2004.	La presente Ley tiene por objeto desarrollar la Hacienda Pública Estatal

		estableciendo los principios y tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulan.
Ley de Reforma Parcial del Decreto con fuerza de Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras.	Aprobada en Primera discusión el 22 de enero de 2004.	Se modifica el título del Decreto con fuerza de Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, con el texto siguiente; Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Se modifican y se incluyen nuevos artículos.
Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros.	Aprobada en primera discusión el 26 de septiembre de 2002 (Proyecto de ley).	El objeto de esta ley es establecer los principios y mecanismos mediante los cuales el Estado regula las actividades aseguradora, reaseguradora y conexas realizadas en el país, en beneficio de los contratantes, asegurados y beneficiarios de los seguros mercantiles y de la estabilidad del sistema asegurador.
Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)	Aprobada en Primera discusión: el 12 de septiembre de 2001	Esta reforma parcial de la Ley del FIDES va encaminada a agilizar la transferencia de los recursos a los Estados y Municipios, una vez aprobados los proyectos presentados por dichas entidades, y a la vez, establecer expresamente el cumplimiento de los procedimientos consagrados en la Ley de Licitaciones y su futuro control por parte de los organismos controladores respectivos.
Ley que crea el Fondo de Compensación Interterritorial.	Aprobada en Primera discusión el 08 de mayo de 2001.	Esta Ley propone la creación del Fondo de Compensación

		Interterritorial que debe destinarse al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo social, en base al principio de solidaridad interterritorial.
Ley de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivados de Minas e Hidrocarburos.	Gaceta Oficial N° 37086 del 27 de noviembre de 2000.	Esta ley tiene por finalidad establecer el régimen de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos, en beneficio de los Estados y el Distrito metropolitano de Caracas, conforme a lo previsto en el artículo 156, numeral 16, de la Constitución.
Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional.	Gaceta Oficial N° 37066 del 30 de octubre de 2000.	Modificación del artículo 44 de la Ley.

Fuente: Asamblea Nacional (2005) <http://www.asambleanacional.gov.ve>. Elaboración propia.

Cuadro N° 3: Situación Actual, Leyes pendientes en la Asamblea Nacional: Comisión Permanente de Desarrollo Económico.

Nombre del Instrumento Legal	Situación	Objeto
Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 1534 con rango y fuerza de Ley Orgánica de Turismo.	Sancionada el 31 de mayo de 2005.	La presente ley tiene por objeto promover y regular la actividad turística como factor de desarrollo sustentable del país, mediante el establecimiento de normas que garanticen la orientación, facilitación, el fomento, la coordinación y el control de la actividad turística, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores públicos y privado en esta actividad. Asimismo regular la organización y funcionamiento del sistema turístico nacional. La actividad turística se declara de utilidad pública y de interés general y sometida a las disposiciones de esta ley las cuales tienen carácter de orden público. El Estado protegerá través del ordenamiento jurídico vigente a los capitales Nacionales y Extranjeros que sean invertidos en el sector Turismo.
Ley de Reforma Parcial del decreto con fuerza y rango de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	Sancionada el 28 de abril de 2005. Publicada en Gaceta Oficial de la República N° 5771 del 18 de mayo de 2005.	La presente ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la

		riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones.
Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 1468 con fuerza de Ley de Zonas Costeras.	Sancionada el 20 de octubre de 2004.	Esta ley tiene por objeto regular la administración, uso y manejo de las zonas costera, a objeto de su conservación y aprovechamiento sustentable, como parte integrante del espacio geográfico venezolano
Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria.	Aprobada en primera discusión el 16 de marzo de 2004.	Esta ley tiene como objeto promover el desarrollo agrícola integral del país, en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, especialmente o concerniente al artículo 305, que establece como función del Estado, promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población, mediante el establecimiento de los principios, normas y procedimientos que regulen las actividades del ámbito agrícola nacional. Asimismo permitir y

		<p>promover un desarrollo socioeconómico e integral del sector agrícola del país, generando bienestar y prosperidad para la población rural, orientando las políticas del Estado hacia una actividad agrícola nacional organizada y sostenible por parte de los productores agrícolas, la cual preservando y mejorando el medio ambiente rural, permita progresivamente alcanzar el abastecimiento y la seguridad alimentaria para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras de venezolanos,</p>
Ley de Silos y Almacenamiento Agrícola	Sancionada el 30 de septiembre de 2003.	<p>La presente ley tiene por objeto regular todo lo relativo al almacenamiento de productos agrícolas y otras actividades conexas. Igualmente promoverá el desarrollo de la producción agropecuaria interna y la seguridad alimentaria.</p>
Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura.	Sancionada el 22 de mayo de 2003.	<p>Esta ley tiene por objeto regular el sector pesquero y de acuicultura a través de disposiciones que permitan al Estado fomentar, promover, desarrollar y regular las actividades de pesca, la acuicultura y actividades conexas, basados en los principios rectores que aseguren la producción y aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos hidrobiológicos.</p>

Ley Especial para el Desarrollo Integral del Delta Orinoco.	Aprobada en primera discusión el 25 de febrero de 2003. (Proyecto de Ley).	El objeto de esta ley es de orden público y de interés nacional y buscar normar y regular el Desarrollo Integral del Estado Delta Amacuro y de la Región Deltana.
Ley de Reforma del decreto N° 1547 con fuerza de ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria.	Gaceta Oficial N° 37583 del 03 de diciembre de 2002.	La presente ley tiene por objeto regular las relaciones que se dan entre los órganos y entes que intervienen en el proceso de desarrollo de la pequeña y mediana industria y las empresas de servicios conexas a las mismas: así como el apoyo, fomento, promoción, recuperación y expansión de la pequeña y mediana industria, como factor fundamental de la dinámica productiva del país, mediante la reestructuración de sus deudas, la recuperación de su capacidad instalada, el financiamiento oportuno, la capacitación, asistencia técnica y las preferencias en las compras del sector público además de otras acciones de apoyo efectivo para la pequeña y mediana industria.
Ley de Semillas y Material para la Reproducción animal e Insumos Biológicos.	Publicada en Gaceta Oficial N° 37552 del 18 de octubre de 2002.	Los objetivos de esta Ley son regular la obtención, investigación, modernización del sistema de producción de semilla, los materiales para la producción animal y los insumos biológicos por su valor estratégico, implementando controles de calidad adecuados y mejorando la forma de comercialización para garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Ley de Reforma Parcial del decreto con fuerza y Rango de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable.	Sancionada el 23 de julio de 2002.	La presente Ley tiene por objeto regular la creación, funcionamiento y suspensión de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES), con el propósito de ejecutar los planes del Estado para fomentar el desarrollo de la productividad y adecuada explotación de los recursos, elevando los niveles de bienestar social y calidad de vida de la población.
Ley de Mercadeo Agrícola.	Gaceta Oficial N° 37552 del 18 de octubre de 2002.	La presente Ley rige la planificación, fomento, regulación y evaluación de todas las fases comerciales del mercadeo de productos e insumos para la producción agrícola y propicia el incremento conjunto de la seguridad alimentaria y la producción agrícola interna. El mercadeo incluye el complejo de actividades, servicios, acciones y funciones facilitadoras del flujo de bienes, desde su producción hasta su disponibilidad para el consumidor final.
Ley de Contribuciones Parafiscales para el Sector Agrícola.	Gaceta Oficial N° 37337 del 03 de diciembre de 2001.	Esta Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para el establecimiento de contribuciones parafiscales para el sector agrícola con fines de facilitar recursos para el funcionamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y otras actividades que promuevan la productividad y competitividad del sector agrícola venezolano, bajo el principio de

		sustentabilidad.
--	--	------------------

Fuente: Asamblea Nacional (2005) <http://www.asambleanacional.gov.ve>. Elaboración propia.

Cuadro N° 4: Situación Actual-Leyes Pendientes en la Asamblea Nacional: Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial.

Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio.	Sancionada el 11 de agosto de 2005	Esta ley tiene por objeto establecer las disposiciones que regirá el proceso general para la planificación y gestión de la ordenación del territorio, en concordancia con las realidades ecológicas y los principios, criterios, objetivos estratégicos del desarrollo sustentable, que incluyan la participación ciudadana y sirvan de base para la planificación del desarrollo endógeno, económico y social de la nación.
Ley Orgánica para la Conservación Ambiental.	Aprobada en segunda discusión el 26 de septiembre de 2002.	La presente ley tiene por objeto establecer las disposiciones y desarrollar los principios rectores para la conservación del ambiente en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y la sociedad, para lograr una mejor calidad de vida, contribuyendo al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad.
Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure.	Gaceta Oficial N° 37326 del 16 de noviembre de 2001.	Esta ley tiene por objeto regular la creación del Distrito Metropolitano del Alto Apure, de acuerdo a lo establecido en los artículos 170 y 171 de la Constitución, tomando en cuenta que los municipios José Antonio Páez y

		<p>Rómulo Gallegos, pertenecen a una misma entidad federal con relaciones históricas en los aspectos económicos, sociales y de ordenamiento territorial, que conforman un universo de características propias de un área metropolitana idónea para organizarse como Distrito Metropolitano del Alto Apure, preservando la integridad territorial del estado Apure, mediante el establecimiento de la estructura del régimen de gobierno, organización, funcionamiento, administración, competencias y recursos.</p>
Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos.	Gaceta Oficial N° 5554 del 13 de noviembre de 2001.	<p>Esta ley tiene por objeto regular la generación, uso, recolección, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de las sustancias, materiales y desechos peligrosos, así como cualquier otra operación que los involucre con el fin de proteger la salud y el ambiente.</p>
Ley de Aguas	Aprobada en primera discusión el 20 de septiembre de 2001	<p>Esta ley tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas como elemento indispensable para el desarrollo sustentable del país. Viene a recoger la necesidad que existe de normar esta materia en un solo texto jurídico, evitando de esta manera la dispersión; así mismo, persigue actualizar la normativa hasta ahora</p>

		vigente y legislar con visión futura.
--	--	---------------------------------------

Fuente: Asamblea Nacional (2005) <http://www.asambleanacional.gov.ve>. Elaboración propia.

Cuadro N° 5: Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Vs. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Nombre del Instrumento Legal	Artículo 14	Artículo 15
Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Gaceta Oficial N° 4153 del 28 de diciembre de 1989)	En las leyes de presupuesto de los Estados se incorporará una partida destinada a las Municipalidades y denominada Situado Municipal, que para 1990 será del 10% del total de los ingresos ordinarios estimados de la Entidad Federal, hasta alcanzar un 20%. El Situado Municipal se distribuirá entre los Municipios de conformidad con lo dispuesto en La Ley Orgánica de Régimen Municipal.	El Ejecutivo Nacional remitirá el Situado constitucional a las Gobernaciones por dozavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción respectiva, lo harán las Gobernaciones de los Estados a los Municipios, por lo que respecta al situado municipal.
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (sancionada por la Asamblea Nacional el 22 de julio de 2003)	En las leyes de Presupuesto de los Estados se incorporará una partida destinada a los Municipios, denominada Situado Municipal, no menor del 20% de la estimación de ingresos ordinarios de la Entidad Federal, diferente al respectivo Situado Constitucional. El Situado Municipal se distribuirá entre los Municipios del Estado, de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.	El Ejecutivo Nacional remitirá el Situado Constitucional a los Estados y a los Municipios por dozavos dentro de los primeros siete (7) días de cada mes de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley.

Fuente: Asamblea Nacional (2005) <http://www.asambleanacional.gov.ve>. Elaboración propia.

Apéndice 7: Estados y Municipios de Venezuela.

Estados	Municipios
Distrito Capital	Libertador
	Distrito Metropolitano de Caracas
Amazonas	Atabapo
	Alto Orinoco
	Atures
	Autana
	Guainia
	Manapiare
	Río Negro
Anzoátegui	Cajigal
	Sotillo
	Bolívar
	Carvajal
	Bruzual
	Diego Bautista Urbaneja
	Peñalver
	Simón Rodríguez
	Monagas
	Sri. G. MacGregor El Chaparro
	Guanipa
	Libertad
	Guanta
	Santa Ana
	Bolívar- San Mateo
	Miranda
	Independencia
	Puerto Píritu
	Anaco
	Aragua
	Freites
Apure	Achaguas
	Biruaca
	Muñoz
	Páez
	Pedro Camejo
	Rómulo Gallegos
	San Fernando.
Aragua	Sucre
	Camatagua
	San Casimiro
	Girardot
	Urdaneta
	Libertador
	José Ángel Lamas
	Distrito Zamora
	San Sebastián
	Santiago Mariño
	José Rafael Revenga
	José Félix Ribas
	Mario Briceño Iragorry
	Tovar
	Ocumare
	Santos Michelena

	Linares Alcántara
	Bolívar
Barinas	Alberto Arvelo Torrealba
	Obispos
	Andrés Eloy Blanco
	Pedraza
	Rojas
	Ezequiel Zamora
	Sosa
	Barinas
	Antonio José de Sucre
	Arismendi
	Bolívar
	Cruz Paredes
Bolívar	Heres
	Sucre
	Carona
	Cedeño
	El Callao
	Gran Sabana
	Padre Pedro Chien
	Piar
	Raúl Leoni
	Roscio
	Sifontes
Carabobo	Guacara
	Libertador
	Naguanagua
	San Diego
	Valencia
	Los Guayos
	Puerto Cabello
	San Joaquín
	Bejuca
	Carlos Arvelo
	Diego Ibarra
	Juan José Mora
	Miranda
	Montalbán
Cojedes	Tinaco
	Rómulo Gallegos
	Lima Blanco
	Falcón
	San Carlos
	El Pao e San Juan Bautista
	Ricaurte
	Anzoátegui
Delta Amacuro	Girardot
	Casacoima
	Antonio Díaz
	Pedemales
Falcón	Tucupita
	Acosta
	Bolívar
	Buchivacoa
	Palma Sola

	Cacique Manaure
	Píritu
	San Francisco
	Silva
	Sucre
	Carirubana
	Petit
	Colina
	Unión
	Monseñor Iturriza
	Tocópero
	Falcón
	Urumaco
	Dabajuro
	Federación
	Democracia
	Zamora
	Jacura
	Los Teques
	Mauroa
Guárico	Miranda (Santa Ana de Coro)
	Las Mercedes
	Zaraza
	Mellado
	Miranda
	Monagas
	Ortiz
	Rivas
	Camaguán
	El Socorro
	Infante
	San Jerónimo de Guayabal
	Roscio
	Santa Maria de Ipire
	San José de Guaribe
Lara	Chaguaramas
	Andrés Eloy Blanco
	Jiménez
	Crespo
	Iribarren
	Morán
	Palavecino
	Torres
	Urdaneta
	Simón Planas
Mérida	Tulio Febres Cordero
	Sucre
	Zea
	Acarigua
	Antonio Pinto Salinas
	Arzobispo Chacón
	Julio César Salas
	Miranda
	Pueblo Llano
	Rivas Dávila
	Santos Marquina

	Alberto Adriani
	Andrés Bello
	Campo Elías
	Padre Noguera
	Obispo Ramos de Lora
	Libertador
	Justo Briceño
	Caracciolo Parra Olmedo
	Guaraque
	Cardenal Quintero
	Rangel
	Tovar
Miranda	Acevedo
	Andrés Bello
	Guaicaipuro (Los Teques)
	Zamora
	Independencia
	Los Salias
	Páez
	Baruta
	Brión
	Paz Castillo
	Carrizal
	Pedro Gual
	Chacao
	Cristóbal Rojas
	Plaza
	Urdaneta
	Simón Bolívar
	Sucre
	Tomás Lander
	El Hatillo
Monagas	Buroz
	Maturín
	Piar
	Punceres
	Sotillo
	Santa Bárbara
	Cedeño
	Uracoa
	Acosta
	Aguasay
	Bolívar
	Caripe
	Ezequiel Zamora
	Libertador
Nueva Esparta	Antolín del Campo
	Arismendi
	Gómez
	Maneiro
	Marcano
	Mariño
	Península de Macanao
	Tubores
	Villalba (Isla de Coche)
	Díaz

	García
Portuguesa	Monseñor José Vicente de Unda
	Páez
	Papelón
	San Genaro de Boconoíto
	San Rafael de Onoto
	Santa Rosalía
	Sucre
	Turén
	Agua Blanca
	Araure
	Esteller
	Guanare
	Guanarito
	Ospino
Sucre	Bermúdez
	Bolívar
	Cajigal
	Cruz Salmerón Acosta
	Benítez
	Libertador
	Mariño
	Mejías
	Monte
	Ribero
	Sucre
	Valdez
	Andrés Eloy Blanco
	Andrés Mata
	Arismendi
Táchira	Samuel Darío Maldonado
	San Cristóbal
	San Judas Tadeo
	Seboruco
	Simón Rodríguez
	Uribante
	Torbes
	Andrés Bello
	Michelena
	Panamericano
	Pedro María de Ureña
	Rafael Urdaneta
	Antonio Rómulo Costa
	Ayacucho
	Bolívar
	Cárdenas
	Sucre
	Córdoba
	Guásimos
	Fernández Feo
	Francisco de Miranda
	García de Hevia
	Independencia
	Jáuregui
	José María Vargas
	Junín

	Libertad
	Libertador
	Lobatera
Trujillo	Pampanito
	Rafael Rangel
	San Rafael de Carvajal
	Valera
	Sucre
	Andrés Bello
	Bolívar
	Candelaria
	Carache
	Boconó
	Escuque
	José F. Márquez Cañizales
	La Ceiba
	Miranda
	Monte Carmelo
	Juan V. Campo Elías
	Pampán
	Trujillo
	Urdaneta
	Motatán
Vargas	Vargas
Yaracuy	Nirgüa
	Peña
	San Felipe
	Sucre
	Jachinche
	Veroes
	Aristides Bastidas
	Bolívar
	Bruzual
	Cocorote
	José Antonio Páez
	La Trinidad
	Manuel Mongue
	La Independencia
Zulia	Rosario de Perijá
	San Francisco
	Santa Rita
	Simón Bolívar
	Sucre
	Valmore Rodríguez
	Baralt
	Cabimas
	Catatumbo
	Colón
	Francisco Javier Pulgar
	Losada
	Jesús María Semprún
	Páez
	La Cañada de Urdaneta
	Lagunillas
	Mara

Apéndice 8.

Cuadro N° 20
Distribución de las Asignaciones Legales (Situado, LAEE, FIDES) y Recursos
Adicionales Transferidos a las Entidades Federales.
Período 1995-2005
(En millones de Bolívares)

Entidades federales	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Distrito Metropolitano	50.007,0	108.194,4	135.269,3	288.680,0	276.949,0	431.084,0	497.267,0	602.579,0	691.699,2	718.899,2	886.847,8
Amazonas	7.376,0	18.569,8	22.463,9	51.418,0	51.413,0	71.027,0	77.464,0	94.807,0	121.319,4	144.851,9	200.591,9
Anzoátegui	26.791	54.047,2	71.090,5	1.44162	159.526	250.092	271.141	395.561	481.078,4	641838,9	788013,8
Apure	11249,2	26031,5	33972,1	81674	87720	134214	139289	183872	222918,1	264.493,8	252.437,6
Aragua	33.617,8	65.198,6	84.959,7	152.987,0	170.542,0	251.504,0	268.132,0	362.048,0	453.539,0	523.361,4	649.021,0
Barinas	13.673,6	32.472,7	41.160,1	74.740,0	79.857,0	129.870,0	124.145,0	168.195,0	206.294,5	244.112,9	333.153,3
Bolívar	28.176,6	56.571,3	73.358,7	141.379,0	156.215,0	231.107,0	244.576,0	326.816,0	389.670,0	498.198,6	633.290,5
Carabobo	42.842,8	82.375,5	105.351,2	190.703,0	206.225,0	307.867,0	323.837,0	434.504,0	5282.02,2	631.186,8	812.988,9
Cojedes	9.370,7	21.810,1	28.415,3	5.1991,0	5.3582,0	7.9334,0	82.389,0	106.733,0	135.683,1	152.136,3	213.542,6
Delta Amacuro	7.765,3	19.853,7	23.674,6	48.936,0	52.543,0	70.807,0	82.359,0	95.513,0	121.999,5	143.643,3	193.794,4
Falcón	19.203,3	43.348,5	53.413,4	109.090,0	126.951,0	182.874,0	193.925,0	250.824,0	313.343,9	378.820,0	457.899,3
Guárico	15.144,2	35.954,7	44.621,9	77.716,0	83.685,0	123.620,0	130.742,0	174.916,0	318.395,2	249.815,5	330.639,7
Lara	28.667,1	71.341,1	87.836,1	152.464,0	180.380,0	266.336,0	283.724,0	380.204,0	457.068,2	543.769,1	679.900,2
Mérida	17.507,5	4.4512,1	55.209,3	100.982,0	111.466,0	158.650,0	172.978,0	225.494,0	293.626,1	320.816,4	423.211,4
Miranda	40.578,8	95.167,8	123.478,9	201.763,0	231.052,0	366.844,0	371.530,0	512.305,0	607.520,7	70.9994,8	92.4664,3
Monagas	1.5.811,9	38.425,7	47.756,0	125.735,0	138.049,0	265.817,7	254.928,0	339.304,0	412.450,3	583.671,1	654.525,7
Nueva Esparta	10.686,9	24.680,2	32.408,3	58.766,0	78.287,0	99.382,0	124.815,0	139.694,0	181.095,4	211.095,5	278.118,7
Portuguesa	16.644,0	37.500,6	49.356,8	79.800,0	94.099,0	133.551,0	140.399,0	188.388,0	239.456,5	263.972,9	347.151,2
Sucre	21.305,9	47.770,0	59.545,1	105.010,0	129.798,0	177.212,0	202.761,0	252.506,0	334.322,2	375.995,2	437.853,8
Táchira	21.470,6	57.818,7	66.294,0	118.446,0	134.287,0	195.090,0	210.367,0	296.348,0	400.895,7	403.386,9	495.906,0
Trujillo	16.179,7	51.008,5	49.038,0	94.124,0	105.478,0	149.527,0	169.506,0	220.460,0	263.580,6	310.403,4	385.686,9
Vargas					546.90,0	96.345,0	92.021,0	121.596,0	199.425,9	160.553,5	218.791,9
Yaracuy	12.806,7	33.230,0	40.317,8	7.4940,0	7.9.973,0	123.333,0	128.387,0	1690.94,0	207.752,8	245.633,3	322.804,3
Zulia	51.065,1	119.331,8	144.802,2	325.799,0	371.821,0	604.818,0	595.736,0	824.675,0	988.178,2	1.300.448,6	1.485.900,5
Distrito Del Alto Apure*										27.346,0	85.111,1
Recursos no Distribuidos											
TOTALES	517951,7	1185214,5	1473799,2	2851305,0	3214588,0	4900805,0	5172418,0	6869436,0	8469515,1	10048481,3	12491846,8

Nota: Creado mediante “Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure”, publicada en Gaceta Oficial N°37326 de fecha 16 de diciembre de 2001 con la finalidad de establecer un Régimen especial para los municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del estado Apure. El distrito del Alto Apure y los municipios que lo integran tendrán un régimen de gobierno distrital y municipal; de acuerdo al sistema de distribución de competencias y de orden fiscal, financiero y de control, de conformidad con la Constitución, la ley que crea el distrito del Alto Apure y demás leyes de Venezuela.

Fuente: Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE). Ley de Presupuesto 2005.

Apéndice 9.

Contribuciones Especiales						
Estado	Base Imponible Bs. (*)	Impuesto Nominal Bs. (**)	Distribución del Impuesto Nominal (%)	Impuesto Real Bs. (***)	Población	Impuesto Real per Cápita (Bs.)
Distrito Capital	1495435762531	71780916601	42,849	186124868	2062498	90,24
Amazonas	ND.	ND.	ND.	ND.	114755	ND.
Anzoátegui	201417814989	9668055119	5,771	25068856	1345181	18,64
Apure	27236814927	1307367116	0,780	3389947	425438	7,97
Aragua	168676431506	8096468712	4,833	20993799	1623742	12,93
Barinas	43003925	2064188	0,001	5352	692637	0,01
Bolívar	261516287102	12552781781	7,493	32548830	1372584	23,71
Carabobo	350436853526	16820968969	10,041	43616058	2154646	20,24
Cojedes	14170283568	680173611	0,406	1763661	286184	6,16
Delta Amacuro	16565805016	795158641	0,475	2061813	136055	15,15
Falcón	33209630848	1594062281	0,952	4133336	847611	4,88
Guárico	8371928126	401852550	0,240	1041987	709309	1,47
Lara	148458841886	7126024411	4,254	18477479	1615797	11,44
Mérida	58476256540	2806860314	1,676	7278070	793104	9,18
Miranda	18957556860	909962729	0,543	2359495	2548473	0,93
Monagas	ND.	ND.	ND.	ND.	795590	ND.
Nueva Esparta	156843774549	7528501178	4,494	19521084	420858	46,38
Portuguesa	61848733236	2968739195	1,772	7697815	812455	9,47
Sucre	29530190101	1417449125	0,846	3675385	891360	4,12
Táchira	99787542720	4789802051	2,859	12419753	1076653	11,54
Trujillo	52291850975	2510008847	1,498	6508346	689937	9,43
Vargas	17277940501	829341144	0,495	2150446	335833	6,40
Yaracuy	ND.	ND.	ND.	ND.	335833	ND.
Zulia	269477215067	12934906323	7,721	33539663	3243579	10,34
TOTAL	3490030518499	167521464886	100	434376043	25330112	17,15

(*) Se tomó el valor de las transacciones reportadas por los registros al Ministerio de Interior y Justicia.

(**) El impuesto se constituye como un máximo del 25% de los bienes inmuebles que se benefician con un aumento de más de un sesenta por ciento (60%) derivado de la realización de una obra pública. (Se ha supuesto que el 20% de los inmuebles registrados cumplen esta condición).

(***) A precios de 1997.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Y Actos Jurídicos Documentados							
Estado	Base Imponible Bs. (*)	Impuesto Nominal Bs. (**)		Distribución del Impuesto Nominal (%)	Impuesto Real Bs. (***)	Población	Impuesto Real per Cápita
		0,1%	3%				
Distrito Capital	906800251759	906800252	27204007552	12,75	112862138	2062498	54,7
Amazonas	2547459038	2547459	76423771	0,04	317062	114755	2,8
Anzoátegui	356532003829	356532004	10695960115	5,01	44374672	1345181	33,0
Apure	67013227512	67013227	2010396825	0,94	8340598	425438	19,6
Aragua	352319680602	352319683	10569590478	4,95	43850399	1623742	27,0
Barinas	90811082787	90811083	2724332484	1,28	11302525	692637	16,3
Bolívar	239808036415	239808036	7194241093	3,37	298466979	1372584	21,7
Carabobo	1141187849081	1141187849	34235635472	16,05	142034478	2154646	65,9
Cojedes	25911283721	25911284	777338512	0,36	3224969	286184	11,3
Delta Amacuro	9944197239	9944197	298325917	0,14	1237674	136055	9,1
Falcón	209949902372	209949902	6298497071	2,95	26130777	847611	30,8
Guárico	129403217810	129403218	3882096534	1,82	16105778	709309	22,7
Lara	417730556241	417730556	12531916687	5,87	51991564	1615797	32,2
Mérida	332646750625	332646751	9979402519	4,68	41401867	793104	52,2
Miranda	264219999519	264219999	7926599986	3,72	32885339	2548473	12,9
Monagas	510223365847	510223366	15306700975	7,17	63503401	795590	79,8
Nueva Esparta	283941117492	283941117	8518233525	4,00	35339868	420858	84,0
Portuguesa	51299873703	51299874	1538996211	0,72	6384883	812455	7,9
Sucre	201301031576	201301032	6039030947	2,83	25054321	891360	28,1
Táchira	347161040401	347161040	10414831212	4,88	43208344	1076653	40,1
Trujillo	135762941561	135762942	4072888247	1,91	16897322	689937	24,5
Vargas	10632487829	10632488	318974635	0,15	1323340	335833	3,9
Yaracuy	44760650616	44760650	1342819519	0,63	5570998	335833	16,6
Zulia	980305453737	980305454	29409163612	13,78	122010739	3243579	37,6
Total	7112213463312	7112213463	213366403899	100	885200035	25330112	34,9

(*) Se tomó el valor de las transacciones reportadas por los registros al Ministerio de Interior y Justicia

(**) El impuesto se constituye como un mínimo de 0,1% y un máximo de 3% del valor de las transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

(***) A precios de 1997.

Ventas Minoristas							
Estado	Participación del PIB	Base Imponible Millones de Bs.)	Impuesto Nominal Millones de Bs. (*)	Distribución del Impuesto Nominal (%)	Impuesto Real Millones de Bs.(**)	Población	Impuesto Real per Cápita Bs.
Distrito Capital	10,44	3713934	185697	10,44	482	2062498	233,5
Amazonas	0,44	156235	7812	0,43	20	114755	176,5
Anzoátegui	4,74	1685047	84252	4,74	218	1345181	162,4
Apure	1,75	623267	31163	1,75	81	425438	189,9
Aragua	6,16	2189738	109487	6,16	284	1623742	174,8
Barinas	2,38	847109	42356	2,38	110	692637	158,6
Bolívar	5,23	1860831	93042	5,23	241	1372584	175,8
Carabobo	8,35	2971189	148560	8,36	385	2154646	178,8
Cojedes	1,04	371024	18551	1,04	48	286184	168,1
Delta Amacuro	0,52	186342	9317	0,52	24	136055	177,6
Falcón	3,20	1139153	56958	3,2	148	847611	174,2
Guárico	2,67	950154	47508	2,67	123	709309	173,7
Lara	6,55	2331261	116563	6,55	302	1615797	187,1
Mérida	3,12	1108641	55432	3,12	144	793401	181,2
Miranda	10,55	3752423	187621	10,55	486	2548473	190,9
Monagas	2,54	905326	45266	2,55	117	795590	147,5
Nueva Esparta	1,51	538119	26906	1,51	70	420858	165,8
Portuguesa	3,30	1174397	58720	3,3	152	812455	187,4
Sucre	3,58	1273597	63680	3,58	165	891360	185,2
Táchira	4,34	1542721	77136	4,34	200	1076653	185,8
Trujillo	2,58	916807	45840	2,58	119	689937	172,3
Vargas	ND	ND	ND	ND	ND	335833	-
Yaracuy	2,09	743107	37155	2,09	96	335833	286,9
Zulia	12,92	4594609	229730	12,91	596	3243579	183,6
Total	100	35575031	1778752	100	4611	25330112	185

(*) El Impuesto nominal representa el 5% de la base imponible.

(**) A precios de 1997.

Impuesto a la Exploración y Explotación de Minerales no Metálicos							
Estado	Producción en TM.	Monto de la producción Bs. (*)	Impuesto Nominal Millones de Bs. (**)	Distribución del Impuesto Nominal (%)	Impuesto Real Millones de Bs.	Población	Impuesto Real per Cápita
Distrito Capital	2542745	14242066998	712103350	12,767	2	2062498	0,9
Amazonas	0	0	0	0	0	114755	0,0
Anzoátegui	1381255	7834946908	391747345	7,023	1	1345181	0,7
Apure	0	0	0	0	0	425438	0,0
Aragua	526273	2955992805	147799640	2,650	0	1623742	0,0
Barinas	207270	2201207400	110060370	1,973	0	692637	0,4
Bolívar	19432	68012000	3400600	0,061	0	1372584	0,0
Carabobo	0	0	0	0	0	2154646	0,0
Cojedes	271580	1715299280	85764964	1,538	0	286184	0,0
Delta Amacuro	0	0	0	0	0	136055	0,0
Falcón	421355	1864094188	93204709	1,671	0	847611	0,0
Guárico	271580	1715299280	85764964	1,538	0	709309	0,0
Lara	690209	4471337588	223566879	4,008	1	1615797	0,6
Mérida	309907	1827025487	91351274	1,638	0	793104	0,0
Miranda	89939	526772723	26338636	0,472	0	2548473	0,0
Monagas	832400	6013875008	300693750	5,391	1	795590	1,3
Nueva Esparta	2994528	17517985875	875899294	15,703	2	420858	4,8
Portuguesa	279718	1636351763	81817588	1,467	0	812455	0,0
Sucre	2994528	17517985875	875899294	15,703	2	891360	2,2
Táchira	279718	1636351763	81817588	1,467	0	1076653	0,0
Trujillo	414083	2929884063	146494203	2,626	0	689833	0,0
Vargas	0	0	0	0	0	335833	0,0
Yaracuy	496635	2843961165	142198058	2,549	0	335833	0,0
Zulia	3782452	22036771976	1101838599	19,754	3	3243579	0,9
Total	18751607	111555222143	5577761107	100	12	25330112	0,47

(*) Valores tomados de información suministrada por el Ministerio del Interior y Justicia.

(**) En el proyecto de ley orgánica de hacienda pública estatal no se establece la alícuota de este Impuesto. Sólo para efectos de este ejercicio, dicha alícuota se fijó en 5%.

ANEXO

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE HACIENDA PÚBLICA ESTADAL

LEY ORGÁNICA DE HACIENDA PÚBLICA ESTADAL

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto desarrollar la Hacienda Pública Estatal, estableciendo los principios y tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulan.

Artículo 2. Se entiende por Hacienda Pública Estatal el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo de cada estado, así como los demás bienes e ingresos cuya administración corresponda a la entidad.

El Tesoro Estatal está conformado por los fondos y valores de la entidad y por las obligaciones a su cargo.

Artículo 3. La administración de la Hacienda Pública se ejerce en cada estado de manera coordinada con la República y la de los municipios, atendiendo a los siguientes imperativos:

1. Debe ir dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas y a estimular el crecimiento de la riqueza, ajustándose a los criterios de solvencia, honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, con sometimiento a la normativa jurídica aplicable.

2. Debe sustentarse en instrumentos efectivos de planificación que incorporen la participación de los ciudadanos y se fundamente en los lineamientos de planificación nacional.

3. Debe organizar los subsistemas básicos de presupuesto, tesorería y contabilidad, así como la administración de bienes y de planificación, como elementos interactivos e interdependientes bajo coordinación única.

Artículo 4. Los estados gozarán de los privilegios y prerrogativas de carácter fiscal y procesal acordados por Ley de la República, salvo disposición expresa en contrario. En consecuencia, sus bienes, rentas, derechos y acciones, no estarán sujetos a embargo, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni, en general, a medidas preventivas o ejecutivas. Los funcionarios públicos o quienes ejerzan la representación de las entidades estatales, que no hagan valer los privilegios y prerrogativas de las cuales aquéllas se encuentran investidas, serán responsables de los perjuicios que se ocasionen a los respectivos patrimonios públicos.

Los entes descentralizados funcionalmente de los estados no gozarán, en cuanto a su patrimonio, de los privilegios y prerrogativas acordados a los estados, salvo disposición legal que los otorgue expresamente.

CAPÍTULO II

Bienes Estadales

Artículo 5. Son bienes estadales, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros:

1. Los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título formen parte del patrimonio del estado, o aquellos destinados en forma permanente a algún establecimiento público o servicio del estado o en algún ramo de su administración, salvo disposición o convenio expreso en contrario.

2. La tierras dentro de los límites del estado, que carezcan de dueño, sin menoscabo de las presunciones constitucionales o legales sobre la titularidad municipal ni de los derechos derivados del régimen de las comunidades y pueblos indígenas, conforme a la normativa aplicable.

Artículo 6. Los bienes de los estados son del dominio público o del dominio privado, Son bienes del dominio público de los estados:

1. Los destinados en razón de su propia naturaleza al uso público, los afectados por acto expreso a esa condición y los demás bienes bajo titularidad del estado destinados directa y permanentemente a la prestación de un servicio público estatal, tanto en gestión centralizada como en gestión descentralizada.

2. Las vías terrestres estatales y los espacios acuáticos correspondientes a ríos, lagos y lagunas ubicados en su territorio, sin perjuicio de la autoridad y competencia nacional ejercida conforme a lo dispuesto en la legislación nacional sobre espacios acuáticos e insulares.

3. Los que adquiera el estado mediante expropiación conforme a la Ley.

Los bienes del dominio público estatal son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de esta categoría pueden adquirir la condición de bienes enajenables mediante desafectación sancionada, a solicitud del Gobernador, por acuerdo del Consejo Legislativo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. En el expediente administrativo de desafectación debe constar la opinión del Procurador del estado y del Contralor del estado.

Artículo 7. La adquisición, enajenación, administración, conservación, custodia, mejora, restitución, desincorporación y demás operaciones que tengan por objeto bienes estatales que se rigen por las leyes y reglamentos dictados en la materia por los estados, y en la legislación sobre bienes nacionales se aplicará con carácter supletorio y en cuanto sea procedente.

Los bienes pertenecientes a los entes nacionales descentralizados funcionalmente no estarán sometidos al régimen de los bienes de los estados que establece esta ley, salvo disposición expresa.

Artículo 8. La adquisición de los bienes muebles necesarios para el uso público o el servicio oficial del estado y la de inmuebles en todo caso, se hará por el Ejecutivo Estatal, siempre que conste el informe favorable del correspondiente órgano de control interno, conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 9. Los estados no podrán donar ni dar en usufructo o comodato bienes inmuebles de su dominio privado, salvo entes públicos para la ejecución de programas y proyectos de interés público en materia de desarrollo económico o social. En cada caso se requerirá, a solicitud motivada del Gobernador o la Gobernadora, autorización del Consejo Legislativo dada con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere este artículo dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, revertirán o se restituirán de pleno derecho al estado, libres de gravamen y sin pago alguno por parte de la entidad. A fin de promover la transparencia de estos procesos, el Gobernador o la Gobernadora incluirán en la Cuenta Anual información actualizada sobre el estado de ejecución de los proyectos cuya realización fue causa de la adjudicación.

Artículo 10. Las concesiones para la utilización o explotación de bienes del estado serán otorgadas mediante licitación pública, conforme a las disposiciones legales vigentes en el estado.

CAPÍTULO III

Ingresos Estadales.

Artículo 11. Son ingresos de los estados:

1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.
2. El producto de las tasas por el uso de sus bienes y servicios, y de cualquier otra tasa que le está atribuida por ley.
3. El producto de los impuestos y contribuciones especiales que les corresponda conforme a la Constitución y la ley.
4. El producto recaudado por concepto de venta de especies fiscales.
5. El producto de las multas, recargos, intereses y similares que se impongan a su favor por disposición de la ley,
6. Los recursos por concepto de situado constitucional y de asignaciones económicas especiales, los derivados del Fondo de Compensación Interterritorial y cualquier otra transferencia o subvención, así como los que le sean asignados como participación en tributos nacionales.
7. Las donaciones, herencias y legados a su favor, y cualquier otro recurso conforme a la ley.

Artículo 12. Ni los estados ni los entes creados por ellos no podrán realizar operaciones de crédito público externo ni en moneda extranjera, ni garantizar operaciones a terceros.

Los estados y los entes creados por ellos sólo podrán realizar operaciones de crédito público interno con la autorización de la Asamblea Nacional mediante ley especial. En cada caso, la solicitud, formulada mediante Acuerdo del respectivo Consejo Legislativo, a propuesta motivada del Ejecutivo estadal, será sometida a consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, a los fines de la decisión sobre la inclusión de la solicitud de autorización legislativa presentada por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional para cada ejercicio fiscal. Para que se dé la autorización debe quedar establecida objetivamente la solvencia efectiva de la entidad estadal, así como la pertinencia y prioridad del proyecto a financiar. En ningún caso el servicio de la deuda pública consolidada existente para una entidad podrá exceder del diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente percibido y recaudado en el ejercicio anual inmediatamente anterior a la solicitud.

Los estados una vez cumplido el procedimiento previsto deberán solicitar la intervención de la Oficina Nacional de Crédito Público, a los fines de que esta coordine lo relativo a las condiciones de las operaciones de crédito público conforme a las normas técnicas dispuestas para garantizar las mejores condiciones financieras posibles. En ningún caso la República garantizará ni servirá deudas u obligaciones derivadas de las operaciones de crédito público realizadas por las entidades subnacionales.

Artículo 13. Sin perjuicio del privilegio de cobro ejecutivo establecido en la ley, el retardo en el cumplimiento de las obligaciones relativas a acreencias no tributarias de los estados, genera intereses moratorios, calculados a la tasa mensual que fije la ley estadal, conforme a la legislación nacional aplicable, y se causarán desde que la fecha en que se haya hecho

exigible el pago. En materia tributaria el régimen de causación y cálculo de los intereses moratorios será el previsto en el Código Orgánico Tributario.

Artículo 14. Salvo disposición expresa de las leyes fiscales especiales, las multas que apliquen la Administración de la Hacienda Estada, por causa de infracciones, serán impuestas en virtud de resolución motivada que dicte el funcionario autorizado para imponerla, previo levantamiento de acta donde se hará constar en forma especificada todos los hechos relacionados con la infracción, la cual deberá firmar el funcionario actuante y el contraventor.

La autoridad que imponga las multas deberá participarlo a la oficina recaudadora de ingresos estatales, que será la única autorizada para hacerlas efectivas.

Artículo 15. En materia tributaria, el régimen de prescripción se regirá por lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario.

CAPÍTULO IV. Pasivo de la Hacienda Pública Estatal.

Artículo 16. Constituyen el pasivo de la Hacienda Pública Estatal:

1. Las obligaciones legalmente contraídas derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos.
2. Las deudas válidamente contraídas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos.
3. Las acreencias o derechos reconocidos administrativamente a favor de terceros de conformidad con los procedimientos legales aplicables, y las obligaciones del estado por sentencia definitivamente firme.
4. Los valores consignados por terceros, que el estado legalmente obligado a entregar.
5. Cualquier otro que califique como tal según la ley.

TÍTULO II Relaciones Fiscales Intergubernamentales.

Artículo 17. En el ejercicio de las potestades fiscales propias de su cualidad autonómica, las entidades estatales deben observar los principios de integridad territorial, coordinación, cooperación, solidaridad interterritorial y subsidiariedad. En consecuencia, deben:

1. Respetar el ejercicio legítimo de las potestades correspondientes a otras Administraciones y prestar la cooperación y asistencia activa que aquélla pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus cometidos.
2. Ponderar la totalidad de los fines y cometidos constitucionalmente previstos en cuanto al sistema socioeconómico, propiciar los acuerdos y actuaciones comunes que tiendan a promover el cumplimiento armónico de los fines del estado, y en ese sentido, contribuir a la consecución de la estabilidad macroeconómica y financiera de la República, y a la elevación del nivel de bienestar de la población.

Artículo 18. Las autoridades públicas, así como los particulares, están obligados a prestar su concurso a los empleados de inspección, fiscalización, administración y resguardo de ingresos estatales y, en tal sentido, a denunciar hechos que impliquen fraude o cualquier otro delito contra la Hacienda Pública Estatal, y quedan sujetos a las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en las leyes nacionales.

Artículo 19. Los Jueces, Registradores, Notarios y demás funcionarios públicos deberán prestar gratuitamente los oficios legales de su ministerio a favor de los estados, en los actos o diligencias en que deben intervenir por razón de sus funciones, a solicitud de las autoridades estatales competentes.

Artículo 20. No podrá verificarse la transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados sin la adecuada previsión de recursos fiscales para su ejercicio, ya sea que los mismos provengan de fuentes de ingresos preexistentes de los estados, o de nuevas asignaciones de recursos concatenados a la transferencia misma. El cumplimiento de esta condición de suficiencia de recursos será objetivamente documentado en el expediente administrativo por el cual se efectúa la transferencia podrá ser objeto de recurso de reconsideración o jerárquico por cualquier interesado, conforme a lo contemplado en el procedimiento administrativo aplicable, sin menoscabo del recurso jurisdiccional de nulidad por ilegalidad.

Artículo 21. Las transferencias, asignaciones o subvenciones que se consagren en una ley nacional o que se incluyan en el Presupuesto de la República a favor de los estados, deberán obedecer en su cuantía, periodicidad y destino, entre otros factores, al volumen de los servicios y actividades constitucionalmente atribuidos o que hayan sido asumidos por dichas entidades con ocasión de asignaciones de competencias propias del Poder Nacional.

TÍTULO III.

De los Ramos Tributarios de los Estados.

Artículo 22. El régimen tributario estatal se rige por:

- 1.- La Constitución y la presente ley orgánica.
- 2.- Los tratados o convenios internacionales suscritos o que se suscriban en el futuro por la República Bolivariana de Venezuela.
- 3.- La legislación nacional relativa a la asignación de tributos específicos.
- 4.- La Constitución y la legislación del estado que desarrolle la legislación nacional en la materia, sin menoscabo de la legislación sobre armonización y coordinación tributaria prevista en la Constitución de la República.
- 5.- El Código Orgánico Tributario y las demás leyes relativas a la administración financiera del sector público o a la administración tributaria nacional, en cuanto sean aplicables, de conformidad con lo previsto en la legislación nacional o estatal.

Artículo 23. Los estados sólo podrán crear y recaudar tributos distintos a los contemplados a su favor en la Constitución cuando esa potestad les sea asignada mediante ley nacional. La legislación estatal que cree o desarrolle un tributo deberá conformarse a las disposiciones que en relación a ese tributo establezca la ley nacional en cuanto a la definición del hecho imponible, de la alícuota del tributo y de la base de su cálculo, sin perjuicio de las demás disposiciones legales en materia de coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias.

Artículo 24. La ley estatal que cree un tributo fijará el lapso para su entrada en vigencia. En su defecto, se entenderá fijado a los sesenta días continuos contados a partir de su publicación en Gaceta Oficial del estado.

Artículo 25. La potestad tributaria asignada constitucionalmente o legalmente a los estados respetará los siguientes principios:

1. No gravar bienes situados, o actividades desarrolladas, fuera de la respectiva jurisdicción estatal.
- 2.- No suponer, o de alguna manera, implicar obstáculo alguno para la libre circulación de personas, mercancía, servicios o capitales.

Artículo 26. Los estados podrán celebrar convenios, entre sí y con las demás entidades político- territoriales, con el fin de lograr la armonización tributaria, evitar la doble o múltiple imposición y propiciar la coordinación tributaria.

Dichos convenios entrarán en vigencia en la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del estado o en la fecha posterior que se indique.

Los estados podrán celebrar contratos de estabilidad tributaria con contribuyentes o categorías de contribuyentes, con el propósito de asegurar a la inversión continuidad en el régimen relativo a sus tributos constitucionales y asignados, sin perjuicio de la potestad constitucional que corresponde al Poder Nacional con respecto a la competencia tributaria de los estados.

Artículo 27. Son tributos de delegación amplia aquellos creados mediante ley estatal en la cual se desarrollen los supuestos objetivos, subjetivos, temporales espaciales, cuantitativos y demás elementos constitutivos de la obligación jurídico-tributaria, dentro de los parámetros que al respecto imponga la ley nacional correspondiente.

Son tributos de rendimiento cedido, aquellos creados y regulados por la ley nacional, cuya recaudación y rendimiento son atribuidos a los estados total o parcialmente.

Artículo 28. El Poder Público Nacional sólo podrá reasumir, mediante ley, tributos asignados a los estados o modalidades de participación en tributos nacionales contemplados en esta ley, cuando se produzca la asignación de nuevas fuentes de financiamiento a dichas entidades, y siempre que quede garantizada la compensación efectiva a los estados en sus ingresos, de manera que no se menoscabe la capacidad de la entidad para atender adecuadamente los servicios de su competencia, sin interrupciones y en condiciones por lo menos iguales.

CAPÍTULO II.

Tributos Estadales de Asignación Constitucional.

Sección primera.

Tasas estadales.

Artículo 29. Los estados podrán crear tasas con ocasión de la utilización de bienes de su dominio público, así como por servicios públicos o actividades de su competencia en régimen de Derecho Público, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, cuando se presente cualquiera de las circunstancias siguientes:

1. Que sea de solicitud o de recepción obligatoria por los administrados.
2. Que no puedan realizarse por el sector privado, por requerir intervención o ejercicio de la autoridad o por estar reservados legalmente al sector público.

El rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o la realización de actividades no podrá sobrepasar el costo de dichos servicios o actividades, cuando sea posible individualizarlos.

Artículo 30. Cuando la República transfiera a los estados bienes, servicios o actividades, gravadas con tasas, las mismas se consideran tributos de delegación amplia a favor de los respectivos estados, susceptibles de ser ajustadas según su situación específica, dentro de los principios y parámetros que se disponen en esta ley.

Artículo 31. Son peajes las tasas por el uso del dominio público estatal, constituido por vías de comunicación terrestres y obras accesorias construidas con el mismo fin, tales como puentes, túneles o canales ubicados en el territorio de los estados, y cuya conservación les corresponda.

Artículo 32. Para la fijación del monto del peaje se tomarán en cuenta parámetros objetivos, tales como:

1. Las inversiones efectuadas y el tiempo previsto para la recuperación de la inversión.
2. La distancia que cubre la vía y la distancia entre peajes.
3. El tipo de vía de que se trate.
4. El promedio diario de tránsito.
5. La prestación de servicios de seguridad y asistencia vial, tales como servicio de grúas y ambulancia.
6. El promedio de las tarifas cobradas por otros estados por distancia similares.
7. El uso al que se destine el vehículo.

A los fines indicados en este artículo, se seguirá el procedimiento establecido en la legislación nacional sobre Tránsito y Transporte Terrestre.

En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164, numeral 10 de la Constitución, los estados deberán coordinar la creación y cobro de peaje con el Ejecutivo Nacional, y entre sí con el Ejecutivo Nacional, conforme a las normas aplicables, cuando se trate de carreteras, autopistas u obras accesorias nacionales que afecten territorio de varios estados.

Sección Segunda.

Renta de Timbre Fiscal.

Artículo 33. La renta de timbre fiscal comprende los ramos de ingresos siguientes:

1. El de timbres móviles u otros medios previstos en la ley estatal respectiva, por las contribuciones recaudables por actividades o servicios prestados por el estado.
2. El de papel sellado, constituido por las rentas recaudables mediante timbre fijo, por los actos o escritos tramitados en jurisdicción del estado.
3. El que se pague en dinero efectivo de manera principal o en forma subsidiaria en caso de escasez de las especies fiscales señaladas en los numerales 1 y 2 de este artículo.

Artículo 34. Los estados podrán exigir el ramo de timbre fiscal establecido en sus respectivas leyes, conforme a las siguientes reglas:

1. En el caso de servicios prestados por el estado, trámites y licencias gestionadas ante éste, por la entidad prestadora.

2. En caso de servicios prestados por la República, y hasta tanto se dicte la legislación sobre tributos generados por actividades de supervisión, registro y servicios o actividades similares prestadas por órganos del Poder Nacional, por aquel estado en cuya jurisdicción la oficina de administración pública de que se trate tenga competencia. Si la oficina tiene competencia en más de un estado, por aquel en el que tendrá lugar la realización de la actividad que ha sido autorizada, y en caso de que se trate de un supuesto distinto, por el estado en el que se encuentre ubicada la Oficina.

3. En caso de emisión de pagarés y letras de cambio por parte de instituciones financieras y bancarias, por el estado en el que se encuentre el domicilio fiscal del librado o prestatario.

4. En el caso de la prestación de servicios profesionales al sector público, por el estado que los percibe o al que pertenece el órgano descentralizado funcionalmente que haya contratado el servicio, cuando sea el caso.

Artículo 35. El uso de papel sellado no será obligatorio en los escritos referentes a los actos de estado civil, ni en las diligencias relacionadas con la celebración del matrimonio, ni cuando así lo disponga la ley estatal.

Artículo 36. Al ser presentado el documento con respecto al cual se haya omitido haber inutilizado timbres o haber empleado papel sellado, o se haya hecho en forma indebida, la autoridad no le dará curso mientras no sea reparada la omisión.

Artículo 37. La omisión del pago del tributo por concepto de timbre fiscal exigido, así como el expendio de papel sellado y estampillas, o de medios alternativos autorizados en casos de escasez o insuficiencia de dichas especies fiscales, en forma distinta y condiciones diferentes a las que se establezca en la Ley del estado, incluyendo el expendio a menor o mayor valor del establecido, será sancionada con las multas previstas en la ley estatal, sin perjuicio de las demás sanciones que puedan corresponder de acuerdo con las disposiciones nacionales o estatales aplicables.

CAPÍTULO III

TRIBUTOS ASIGNADOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Sección Primera

Impuesto a las Ventas Minoristas

Artículo 38. Se asigna a los estados el Impuesto a las Ventas Minoristas, cuyo hecho imponible lo constituye la venta de bienes muebles corporales, incluida la de partes alícuotas en los derechos de propiedad sobre ellos, así como la prestación a título oneroso de servicios independientes ejecutados o aprovechados en el territorio del estado, a consumidores finales, determinados por períodos de imposición de un mes calendario. Cada estado sancionará la respectiva ley, en donde se establecerán los bienes y servicios gravados y exentos, así como los demás elementos técnicos y particularidades del tributo no establecidos en esta Ley.

Se considera minorista aquel que está ubicado en la penúltima fase de la cadena de comercialización, que transfiere bienes o preste servicios a consumidores finales ubicados en la última fase de dicha cadena, sean éstos contribuyentes ordinarios o no del impuesto

tipo al valor agregado. Las transferencias sólo se referirán a productos terminados y no a materias primas o insumos para su elaboración.

Las leyes estatales que establezcan el impuesto podrán autorizar al Ejecutivo Estatal a conceder exoneraciones, definiendo los presupuestos necesarios de procedencia del beneficio y las condiciones a las cuales estará sujeto.

Artículo 39. La base imponible para el cálculo del impuesto establecido en esta Sección es el precio de venta al público de los productos y el valor de los servicios prestados, según los casos, deducidos el impuesto tipo al valor agregado y los impuestos tipo selectivos al consumo. El monto del impuesto deberá ser soportado por el consumidor que sea el comprador o usuario final.

La base imponible del impuesto en los casos de venta de bienes muebles, sea de contado o a crédito, es el precio facturado del bien, siempre que no sea menor del precio corriente en el mercado, caso en el cual la base imponible será este último precio. El precio corriente en el mercado de un bien será el que normalmente se haya pagado por bienes similares en el día y lugar donde ocurra el hecho imponible como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor no vinculados entre sí. En la prestación de servicios, ya sean nacionales o provenientes del exterior, la base imponible será el precio total facturado a título de contraprestación, y si dicho precio incluye la transferencia o el suministro de bienes muebles o la adhesión de éstos a bienes inmuebles, el valor de los bienes muebles se agregará a la base imponible en cada caso. Cuando se trate de bienes incorpóreos provenientes del exterior, incluidos o adheridos a un soporte material, éstos se valorarán separadamente a los fines de la aplicación del impuesto de acuerdo con la normativa establecida en esta Ley.

Cuando en la transferencia de bienes o prestación del servicio el pago no se efectúe en dinero, se tendrá como precio del bien o precio transferido el que las partes le hayan asignado, siempre que no fuere inferior al precio corriente en el mercado antes definido.

Artículo 40. La alícuota impositiva que los estados pueden establecer en su respectiva Ley de Impuesto a las Ventas Minoristas no podrá exceder de un cinco por ciento (5%) sobre la base imponible, y será establecida cada año en la Ley de Presupuesto del estado para el correspondiente ejercicio fiscal.

Artículo 41. Califica como contribuyente del Impuesto a las Ventas Minoristas toda persona que realice ventas gravadas de conformidad con lo dispuesto en la ley respectiva.

Sección Segunda

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Artículo 42. Se asigna a los estados el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, cuyo hecho imponible está constituido por la celebración de negocios jurídicos con carácter oneroso no sometidos a condición suspensiva y que, por disposición de la ley o por la voluntad de las partes, se documenten, o hayan de autenticarse por ante Notaría Pública, protocolizarse por ante Oficinas Subalternas de Registro y Registros Mercantiles o inscribirse por ante registros administrativos especiales, conforme a la definición contemplada en las respectivas leyes estatales. Las promesas y opciones que se convengan no estarán sujetas al impuesto establecido en esta Sección.

El impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, cuando se refiera a transacciones inmobiliarias, será recaudado y controlado por el respectivo municipio dentro de la jurisdicción estatal sujeto activo del tributo, conforme a los convenios que se suscriba entre ellos.

Artículo 43. Constituye hecho imponible del tributo contemplado en esta Sección, la emisión o descuento, por parte de instituciones financieras domiciliadas en Venezuela, de letras de cambio, pagarés bancarios o títulos similares, en cuyo caso la potestad impositiva corresponde al estado donde se produce el hecho imponible.

No será gravada con este impuesto la emisión o libramiento de letras de cambio para la cancelación de obligaciones derivadas de la adquisición de viviendas, de artículos para el hogar, de vehículos automotores no definidos como de lujo en la legislación estatal y de maquinarias y equipos agrícolas.

Las instituciones financieras a que se refiere la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras o cualesquiera otras reguladas por leyes especiales que emitan o acepten los pagarés o letras de cambio a que se refiere este artículo, abonarán en una cuenta especial a nombre del estado en el que esté el domicilio fiscal del librado o prestatario el importe del impuesto que corresponda a la operación efectuada. Las instituciones financieras a que se refiere esta disposición serán solidariamente responsables de aplicar y recaudar el monto que corresponda. Quedan exceptuadas de la aplicación de esta disposición las operaciones realizadas con instituciones financieras del Sector Público.

Artículo 44. Salvo lo dispuesto en el encabezamiento del artículo anterior, el impuesto será exigido por el estado en cuyo territorio se ubique la correspondiente Notaría Pública, Oficina Subalterna de Registro, Oficina de Registro Mercantil u oficina pública donde se inscriba el acto o negocio.

Artículo 45. En los términos que se establezca en la ley estatal, se consideran transmisiones patrimoniales sujetas al Impuesto asignado conforme a lo dispuesto en esta Sección, excepto cuando se trate de negocios jurídicos que recaigan sobre la vivienda principal del otorgante, conforme a la certificación que emite la Administración Tributaria Nacional, los siguientes actos:

1. Las transmisiones onerosas por actos *inter-vivos* de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas.
2. La constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones.

La ampliación posterior de un derecho que implique para su titular un incremento patrimonial será considerada una transmisión patrimonial sujeta al Impuesto, en cuyo caso el aumento patrimonial servirá de base para la exigencia del tributo.

Artículo 46. Está obligado al pago del Impuesto a título de contribuyente, y cualesquiera que sean las estipulaciones establecidas por las partes:

1. En las transmisiones de bienes y derechos de toda clase, salvo en el caso de aportes al capital de sociedades, el adquirente.
2. En los aportes de bienes, dinero o cualquier clase de derechos al capital de una sociedad, quien efectúe el aporte.
3. En la constitución de derechos reales, aquel a cuyo favor se realice el acto.
4. En la constitución de préstamos de cualquier naturaleza, cualquiera sea la forma de su documentación, el prestatario.

5. En la constitución de fianzas, el deudor afianzado.
6. En la constitución de arrendamientos, el arrendador.
7. En la constitución de pensiones, el pensionista.
8. En la concesión administrativa, el concesionario.
9. En los actos y contratos administrativos equiparados a la concesión, el beneficiario.

Artículo 47. Son subsidiariamente responsables del pago del Impuesto:

1. En la constitución de préstamos, el prestamista, si hubiera percibido total o parcialmente los intereses o el capital o la cosa prestada sin haber exigido al prestatario justificación de haber satisfecho el Impuesto.

2. En la constitución de arrendamientos, el arrendador, si hubiera percibido el primer canon de renta sin exigir al arrendatario igual justificación.

Asimismo, responderá del pago del Impuesto, de forma subsidiaria, el funcionario público que autorice una transmisión sujeta al Impuesto asignado conforme a esta Sección, sin haber exigido previamente el pago del mismo.

Artículo 48. La base imponible definida conforme a esta Sección está constituida por el valor de mercado del objeto del acto. Se presume como valor de mercado el declarado en el documento de que se trate. Sólo cuando existan fundados indicios de que el valor declarado no es auténtico, podrá la Administración Tributaria estimarlo, para lo cual tomará en cuenta, entre otros criterios, el promedio del valor dado a bienes de similares características en cuanto a ubicación, tamaño y clase, que hayan sido objeto de autenticación o protocolización durante los seis meses anteriores a la transacción gravada.

La Administración Tributaria deberá motivar debidamente su estimación. Únicamente serán deducibles las cargas que disminuyan el valor de mercado de los bienes, pero no las deudas aunque estén garantizadas con prenda o hipoteca.

Artículo 49. El monto del tributo a pagar se obtendrá aplicando sobre la base liquidable los tipos que establezca la ley estatal, entre el 0,1% y 3% del monto de la negociación u operación que constituya el hecho generador del tributo.

Artículo 50. Los actos jurídicos documentados a los cuales, por su naturaleza, no sea posible atribuir un valor de mercado o un contenido económico específico, tributarán por Unidades Tributarias, según los parámetros o límites máximos que se definan en la Ley del estado con carácter general.

Artículo 51. Cuando un mismo acto o contrato comprenda bienes muebles e inmuebles sin especificación de la parte de valor que a cada uno corresponda, se aplicará el tipo de gravamen previsto para los inmuebles, a menos de que se trate de una operación de inmuebles no sujeta al gravamen, en cuyo caso se excluirá de la base imponible el valor que se estime respecto de los bienes inmuebles y el gravamen recaerá sólo sobre el valor de los muebles.

Sección Tercera

Impuestos a la exploración y explotación de minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostrales de perlas

Artículo 52. Los estados podrán crear tributos aplicables a la exploración en busca de minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional; salinas y ostrales de perlas, y por la realización en sus respectivos territorios de actividades de exploración en busca de los mismos.

Se entiende por minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional, las piedras de construcción, adorno o de cualquier especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, puzolanas, turbas y sustancias terrosas.

Artículo 53. La explotación comercial de los minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostrales de perlas en territorio de un estado dará derecho al cobro, por parte de éste, de un impuesto con base en la producción.

Artículo 54. Son sujetos pasivos del impuesto establecido en esta Sección, los concesionarios de derechos para la exploración y/o explotación comercial de las minas, salinas y ostrales de perlas.

Artículo 55. La base imponible del impuesto de exploración estará constituida por la extensión de territorio concedido en exploración. El impuesto de explotación se calculará sobre el valor comercial del recurso explotado.

Artículo 56. Los impuestos a la exploración y explotación de minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostrales de perlas se aplicarán sin perjuicio del impuesto a las actividades económicas que puedan cobrar los municipios. Sin perjuicio de la facultad que se le confiere al Poder Nacional en el numeral 13 del artículo 156 de la Constitución, los estados y los municipios deberán de manera conjunta instrumentar mecanismos para armonizar y coordinar las alícuotas y bases imponibles de aquellos tributos.

La legislación estatal, en atención a los principios constitucionales relativos al deber del estado de fortalecer las actividades económicas de los pueblos indígenas en el marco del desarrollo local sustentable, podrá establecer ventajas fiscales con respecto al tributo previsto en esta Sección, cuando los hechos generadores definidos en los artículos 52 y 53 de esta Ley se realicen en territorios demarcados o por demarcar como hábitat indígena, por parte de los propios miembros de la comunidad indígena que ocupe dicho territorio, definiendo las condiciones o regulaciones relativas a dichas ventajas fiscales.

Sección Cuarta

Contribuciones especiales

Artículo 57. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley y según lo dispongan las leyes estatales que las creen, los estados podrán exigir una contribución especial por mejoras a los sujetos pasivos que se beneficien con un aumento del valor de sus bienes inmuebles,

que exceda del sesenta por ciento (60%), como consecuencia de la realización de una obra pública o de la prestación de un servicio público financiado por el estado y que sea de evidente interés para la comunidad.

La ley estatal que cree la contribución contemplada en esta Sección garantizará la participación municipal en el producto del tributo, de acuerdo con el lugar de ubicación de las obras o del establecimiento o ampliación de los servicios estatales que originan la obligación de contribuir.

Artículo 58. A los efectos del artículo anterior, se considerarán obras y servicios financiados por los estados:

1. Los que ejecuten total o parcialmente los estados dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, a excepción de los que realicen a título de propietarios de sus bienes patrimoniales.
2. Los que realicen los estados por haberles sido atribuidos o delegados por la Nación y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la ley.
3. Los que realicen otras entidades públicas o privadas o concesionarios, con aportaciones económicas del estado.

Artículo 59. Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o servicio por cuya razón se hubiesen exigido, sin perjuicio de lo dispuesto en el último aparte del artículo 57 de esta Ley.

Artículo 60. Son sujetos pasivos de las contribuciones especiales las personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 22 del Código Orgánico Tributario, especialmente beneficiadas por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios estatales que originan la obligación de contribuir.

Artículo 61. Se consideran personas especialmente beneficiadas por la realización de obras o establecimientos o ampliación de servicios que afecten el valor de los bienes inmuebles, los propietarios de los mismos.

Artículo 62. La base para el cálculo de las cuotas a repartir por concepto de contribución especial está constituida como máximo por el sesenta por ciento (60%) del costo que el estado soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios, pero en cualquier caso, la cuota que corresponda sufragar a cada contribuyente no podrá exceder del veinticinco por ciento (25%) del mayor valor que resulte para los bienes de su propiedad o para su explotación empresarial. El costo en referencia estará integrado, entre otros, por los siguientes conceptos:

1. El costo de los proyectos, estudios, planes y programas técnicos.
2. El importe de las obras a realizar o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios.
3. El precio de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios, salvo que se trate de bienes de uso público o de terrenos cedidos gratuitamente al estado.
4. Las indemnizaciones procedentes por expropiación o derribo de construcciones, obras, plantaciones o instalaciones, así como las que correspondan a los arrendatarios de los bienes que hayan de ser derruidos u ocupados.
5. El interés del capital invertido cuando se haya apelado al crédito para financiar la totalidad o parte de la obra o de la ampliación o mejoramiento del servicio.

Artículo 63. El costo total presupuestado según los parámetros establecidos en el artículo anterior tendrá el carácter de mera previsión. Si el costo real excediera del previsto se tomará el primero a efectos del cálculo de las cuotas tributarias correspondientes.

Artículo 64. La base imponible de las contribuciones especiales se repartirá entre los sujetos pasivos beneficiados, teniendo en cuenta la clase y naturaleza de las obras y servicios, con sujeción, conjunta o separada, entre otras, a los siguientes criterios: la ubicación de los inmuebles, los metros lineales de fachada, sus superficies, el volumen edificable de los mismos y el valor catastral a efectos del Impuesto sobre Inmuebles Urbanos o del Impuesto sobre Predios Rurales.

Artículo 65. En el supuesto de que las leyes o tratados internacionales concedan beneficios fiscales, las cuotas que puedan corresponder a sus beneficiarios, no serán distribuidas entre los demás contribuyentes.

Artículo 66. A los fines de la determinación de la cuota correspondiente a cada contribuyente, el estado levantará un plano parcelario de las propiedades colindantes o inmediatas a la obra o servicio y procederá a la tasación de los inmuebles que según tal determinación sean susceptibles de la aplicación de la contribución porque se presume van a ser afectados favorablemente en su valor económico como consecuencia de la obra o servicio financiados estatalmente.

Artículo 67. Contra la tasación o avalúo, y contra la determinación de la contribución especial podrá interponerse Recurso Jerárquico, en los términos establecidos en el Código Orgánico Tributario.

Artículo 68. Determinada la cuota a satisfacer, el estado podrá conceder de oficio o a solicitud del sujeto pasivo, el fraccionamiento o aplazamiento del pago de aquella.

Artículo 69. En el caso de la obligación de pago de las contribuciones especiales, se considera ocurrido el hecho imponible en el momento en que las obras se hayan ejecutado o el servicio haya comenzado a prestarse. Si las obras fueran fraccionables, el hecho imponible se producirá para cada uno de los sujetos pasivos desde que se hayan ejecutado las correspondientes a cada tramo o fracción de la obra que directamente los beneficie.

Artículo 70. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, una vez aprobada la ley de creación de la contribución especial concreta, el estado podrá exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales en función del importe del costo previsto para el año siguiente. No podrá exigirse el anticipo de una nueva anualidad sin que hayan sido ejecutadas las obras para las cuales se exigió el correspondiente anticipo.

Artículo 71. El momento en que se considera ocurrido el hecho imponible de las contribuciones especiales se tendrá en cuenta a los efectos de determinar la persona obligada al pago, aun cuando para el momento de la entrada en vigencia de la ley de creación figurase como sujeto pasivo otra persona y se le haya impuesto a la misma el pago por anticipado de cuotas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. Si los pagos anticipados hubieran sido efectuados por personas que no tuvieran la condición de sujetos pasivos en la fecha del acaecimiento del hecho imponible o bien excedieran de la

cuota individual definitiva que les corresponda, la Administración Tributaria del estado practicará, de oficio a petición de parte, la pertinente devolución.

Artículo 72. Cuando la persona que haya figurado como sujeto pasivo para el pago anticipado de las cuotas transmita sus derechos sobre los bienes o explotaciones, las obligaciones pendientes de pago se transmiten al adquirente pero quien transmita los referidos derechos está obligado a dar cuenta a la Administración Tributaria estatal de la transmisión efectuada, dentro del plazo que fije la ley estatal. Si no lo hiciera, dicha Administración podrá dirigir la acción para el cobro, contra quien figuraba como sujeto pasivo en el respectivo expediente.

Artículo 73. Cuando las obras y servicios de la competencia estatal sean realizadas o prestados por un estado con la colaboración económica de otra entidad, y siempre que puedan ser impuestas contribuciones especiales con arreglo a lo dispuesto en la Ley, la gestión y recaudación de las mismas se hará por la entidad que convencionalmente tome a su cargo la dirección de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios. En cualquier caso, las entidades involucradas deberán uniformar criterios y efectuar una sola determinación al contribuyente.

TÍTULO IV **DE LA PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN NACIONAL** **POR CONCEPTO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA** **DE LAS PERSONAS NATURALES**

Artículo 74. En los términos establecidos en esta Ley, los estados tienen derecho a una participación en la recaudación nacional por concepto de impuesto sobre la renta de las personas naturales contemplado en la normativa nacional reguladora del Impuesto sobre la Renta.

Artículo 75. El monto total de la participación contemplada en este Título es equivalente a un mínimo del veinticinco por ciento (25%) del producto de la recaudación nacional por el concepto indicado en el artículo anterior. La participación correspondiente a cada estado se determina mediante la aplicación del porcentaje del producto fiscal efectivamente generado en esa jurisdicción estatal por el concepto indicado en el artículo anterior, al monto neto total de la recaudación nacional por ese mismo concepto.

TÍTULO V **DE LA PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN NACIONAL** **POR CONCEPTO DEL IMPUESTO AL CONSUMO** **DE COMBUSTIBLES DERIVADOS DE HIDROCARBUROS**

Artículo 76. En los términos establecidos en esta Ley, los estados tienen derecho a una participación en la recaudación nacional por concepto de impuesto al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos, por ventas realizadas con fines de distribución a las estaciones de servicios. A los efectos de este tributo, se consideran combustibles derivados de hidrocarburos, la gasolina y el diesel.

Artículo 77. El monto total de la participación contemplada en este Título es equivalente al veinticinco por ciento (25%) del producto de la recaudación nacional por el concepto

indicado en el artículo anterior. La participación correspondiente a cada estado se determina mediante la aplicación del porcentaje del producto fiscal efectivamente generado en esa jurisdicción estatal por el concepto indicado en el artículo anterior, al monto total de la recaudación nacional por ese mismo concepto, deducidos los cargos que correspondan a la entidad por concepto de subsidios al consumo de derivados de hidrocarburos.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES COMUNES

Artículo 78. El conocimiento de las consultas formuladas respecto de la legislación reguladora de tributos, así como de las reclamaciones y recursos interpuestos en sede administrativa contra los actos dictados por las Administraciones Tributarias Nacional o de los estados, según se trate, tanto si en ellas se suscitan cuestiones de hecho como de derecho, corresponderá:

1. Cuando se trate de tributos constitucionales o de asignación legal a los estados, a sus propios órganos administrativos.
2. Cuando se trate de tributos de rendimiento cedido a los órganos administrativos nacionales competentes.

Artículo 79. Sin perjuicio de los convenios de cooperación entre las distintas entidades político-territoriales, la investigación, fiscalización y determinación de los tributos estatales, corresponderá:

1. Cuando se trate de tributos constitucionales y de delegación amplia de los estados, a sus propios órganos administrativos.
2. Cuando se trate de tributos de rendimiento cedido totalmente a los órganos administrativos competentes del estado.
3. Cuando se trate de tributos de rendimiento cedido parcialmente, a los órganos administrativos competentes de la Nación, en forma coordinada y conjunta con los de los estados.

Las resoluciones de los órganos administrativos de los estados podrán ser, en todo caso, objeto de recurso contencioso-tributario en los términos establecidos en el Código Orgánico Tributario.

TÍTULO VII

DE LA COORDINACIÓN FISCAL INTERGUBERNAMENTAL

Artículo 80. La Administración Nacional y las administraciones estatales contribuirán a promover y sostener la estabilidad económica, para el logro del bienestar social, armonizando sus políticas fiscales y coordinando sus actuaciones en ese ámbito, a cuyo fin suscribirán un acuerdo federal de armonización de políticas.

El Consejo Federal de Gobierno es la instancia para la formación del referido acuerdo federal de armonización de políticas. A ese efecto, los representantes de las administraciones estatales en el Consejo Federal de Gobierno y los Ministros de Finanzas y de Planificación y Desarrollo, actuando como órganos del Ejecutivo y autorizados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, suscribirán el acuerdo, y el Consejo Federal de Gobierno velará por su formalización y divulgación, y proveerá al seguimiento y

evaluación, sin menoscabo de las competencias y prerrogativas autonómicas de las entidades señaladas.

Artículo 81. Las Administraciones estatales suministrarán información estadística oportuna y suficiente a la Oficina de Estadística de las Finanzas Públicas, de acuerdo con las normas y técnicas prescritas por dicha Oficina, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y dicho órgano oficial actuará como centro de consulta y apoyo de aquéllas en la materia señalada. El Ejecutivo estatal queda obligado a la publicación trimestral de la información sobre ejecución presupuestaria y gestión regional y sobre todo otro aspecto que propenda al efectivo cumplimiento del principio constitucional de transparencia fiscal, rendición de cuenta y evaluación del desempeño de las administraciones públicas.

TÍTULO VIII

DISPOSICIONES DEROGATORIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 82. Quedan derogadas las disposiciones contrarias a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 83. En el primer semestre del año siguiente a la aprobación de esta Ley, los estados deberán adaptar al contenido de esta Ley los instrumentos normativos propios en materia de Hacienda Pública y de administración financiera del sector público estatal, pero las leyes estatales mediante las cuales se creen y se instrumenten los tributos asignados en esta Ley no entrarán en vigencia sino para el primer día del ejercicio fiscal 2005, salvo que en los referidos instrumentos legales se determine una fecha posterior.

Artículo 84. La aplicación de la legislación tributaria estatal estará supeditada a los tratados y convenios internacionales suscritos válidamente por la República.

Artículo 85. Los incrementos en las alícuotas de los tributos cedidos a los estados se realizarán en forma progresiva, conforme se dé la disminución de las alícuotas de los correspondientes tributos nacionales en las leyes de presupuesto. A tal fin, la imposición nacional por concepto de impuesto tipo valor agregado deberá reducirse en un monto no menor al uno por ciento (1%) interanual durante los primeros 5 ejercicios fiscales siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, proporción ésta que determinará la progresión en la cual se fijará el tributo por Impuesto a las Ventas Minoristas por parte de los estados, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 86. Hasta tanto sea modificada o suprimida la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, sancionada el 30 de octubre de 2000, sus transferencias seguirán siendo ingresos de los estados.

Artículo 87. Esta Ley entrará en vigencia el día primero de enero de 2005. Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los once días del mes de marzo de dos mil cuatro. Año 193° de la Independencia y 145° de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

- Acedo Machado, Alfredo, (1994): *El Fondo de Compensación Territorial en Federalismo Fiscal*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Acedo Payares, Germán, (1999): *Régimen Tributario Municipal Venezolano*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Albiñana, César, (1992): *Sistema Tributario Español y Comparado*, Madrid, Tecnos.
- Álvarez, Ángel (2002): en gobernabilidad y democracia
<http://www.globovision.com/eltema/2002.03/gobernabilidad/politologo02/index/shtml>.
- Arenas, Nelly- Mascareño, Carlos (1996) “Descentralización y Partidos Políticos en Venezuela”, *Revista Cuadernos del Cendes*, mayo-agosto, N° 35, 1996, pp. 35-54.
- Barrios, Armando (1997): “Descentralización Fiscal y Estabilidad Macroeconómica en Venezuela”, *Serie de Política Fiscal 94*, Proyecto regional de Descentralización Fiscal, CEPAL GTZ-Santiago (Chile).
- Barrios, Armando (1998): “Las Finanzas Públicas de los Estados en Venezuela”, *En: Descentralización en Perspectiva*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración.
- Boisier, S. (1993): “Postmodernismo Territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”. *Serie Ensayos LC/IP/G73*, noviembre 1993.
- Bosch Roca Nuria, (1992): *Descentralización y Corresponsabilidad Fiscal: Un test para los gobiernos subcentrales españoles*, Madrid, Monografía No 1.1, Instituto de Estudios Fiscales.
- Brewer-Carías Allan R., (1980): *Urbanismo y Propiedad Privada*, Caracas, Colección de Estudios Jurídicos.
- Brewer-Carías Allan R., (1990): *Leyes para la Descentralización Política de la Federación*, Caracas, editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías Allan R., (1991): *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, Allan R., (1984): *Derecho Administrativo*. Tomo I, Caracas, Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan R., (1984): *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

- Caramés Viéitez, Luis, (2004): *Economía Pública Local*, Madrid, Civitas Ediciones, SL.
- Caramés Viéitez, Luis- Peñas Lago, Santiago, (2002): *Los efectos del gasto público: El caso de comunidades autónomas*, A Coruña, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza.
- Caramés Viéitez, Luis- Vázquez Navarrete Julio Arturo, (1997): *Los Problemas de la Financiación Autonómica*, Fundación Caixagalicia.
- Colomer Viadel, Antonio: (1995): *Constitución, Estado y Democracia en el Umbral del Siglo XXI*, Valencia, Ediciones Nomos.
- Combellas Ricardo, (1982): *Estado de Derecho, Crisis y Renovación*, Caracas, Colección Monografías Políticas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Combellas Ricardo, (2001): *Derecho Constitucional: Una Introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Mc Graw Hill.
- Contreras Quintero, Florencio, (1969): *Disquisiciones Tributarias*, Mérida-Venezuela, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- De la Cruz, Rafael, (1998): *Descentralización en Perspectiva, Federación y Finanzas Públicas*, Caracas, Instituto de Estudios de Administración Superior.
- De la Cruz, Rafael. “La Descentralización en Venezuela, un reto para la gestión del Estado: Antecedentes y Perspectivas”, en <http://www.platino.gov.ve>.
- Dos Santos, Testonio (1975): “*La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia de América Latina*”, En: Helio Jaguaribe y otros. *La Dependencia Político-Económica de América Latina*, México, Siglo XXI Editores S.A.
- Ehtisham Ahmad, (Ed.) (1997): *Financing Decentralized Expenditures: an international comparison of grants*, Cheltenham, Edwar Elgar, cops.
- Ehitisham Ahmad, (Ed.) (2006): *Handbook of Fiscal Federalism*, USA, Edward Elgar Publishing. INC.
- Estadísticas Elecciones de Venezuela en www.cne.gov.ve
- Estévez Alejandro M. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia.*, vol.10, no.29 [citado 11 Julio 2006], p. 43-85. Disponible en: <http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-998420050030000004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1315-9984.
- Gaja Molist, Esteban, (1974): *Ordenación de las Contribuciones Especiales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

- Gall Norman (2006): “El caos petrolero”, El país, 28 de marzo, en http://www.soberania.org./Articulos/Articulo_2061.htm
- Gaviria, César (1999): “El programa de cooperación en descentralización y gobierno local”, seminario organizado por el BID sobre el Desafío de la Descentralización, considerando la experiencia Europea y Latinoamericana”, París, marzo, en <http://www.upd.oas.org/Decentralization/Spanish/homespan.htm>.
- Giulani Fonrouge, C.M. y Navarrine, S.C., (1982): *Impuesto a los Ingresos Brutos*, Buenos Aires, Ediciones Depalma.
- González de Pacheco, Rosa Amelia (2001): *Reforma del Estado y Descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante*, en: *Venezuela en Transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración.
- Gueron G. y Manchisi, (1996): *La Descentralización en Venezuela; Balance de un proceso inconcluso en el Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Haefner, Carlos (2000): “La Descentralización y la Planificación Regional, ¿eje de la modernización y la gestión pública?, en descentralización planificación regional <http://www.rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper01.htm>.
- Henao Hidrón, Javier (1998): *El Poder Municipal*, Bogotá, Editorial Temis. Indicadores Sociales de Venezuela en www.iine.gov.ve
- Índice de Libertad Económica: Venezuela (2006): Heritage Foundation, http://www.heritage.org/index/countryFiles/pdfs/Venezuela_SP.pdf.
- Informe Brundtland: (Nuestro Futuro Común), en: http://www.lainsignia.org/2002/julio/ecol_003.htm (I) y http://lainsignia.org/2002/julio/ecol_012htm (II).
- Informe de Gestión Fiscalizadora (2004), (2005) sobre entes de la administración descentralizada, en www.cgr.gov.ve
- Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002): el Índice y Entorno del Desarrollo Humano en Venezuela, en: http://www.pnud.org.ve/idhn_2002/apendice.pdf
- Jarach, Dino, (1957): *Curso Superior de Derecho Tributario*, Buenos Aires, Editorial Liceo Cima.
- Knoop, Joachim, (1994), *La Descentralización Fiscal en Venezuela*, Santiago (Chile), CEPAL-GTZ.
- Leyes de Presupuesto 2004 y 2005 en www.ocepre.gov.ve
- Leyes de Venezuela en www.asambleanacional.gov.ve

- Mascareño, Carlos (1996): *Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas*, Caracas, Cuadernos CENDES.
- Monasterio Escudero, Carlos y Suárez Pandiello Javier, (1996): *Manuel de Hacienda Autonómica Local*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Mundó, Mabel (2003): Discontinuidad de la institución escolar y exclusión temprana: temas para una agenda de inclusión. *CDC*. [online]. Enero, vol.20, no.52 [citado 17 Abril 2006], p.109-150. Disponible en la Web: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082003000100007&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1012-2508.
- Musgrave, Richard A., (1967): *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar.
- Musgrave, Richard- Musgrave Peggy, (1986): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Naime, Alirio y Dinizi Ana, (2000): *Estados y Municipios en la Constitución de 1999*, Caracas, Paredes Editores.
- Nolte, Detlef (1991), *Procesos de Descentralización en América Latina: Un Enfoque Comparativo*, en: Dieter Nohlen, Ed.(1991): *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa- América del Sur*,
- Oates Wallace, (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, cop. Versión española: *Federalismo Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo.
- Oropeza, Ambrosio, (1981): *La Nueva Constitución Venezolana*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Poterba, James P. and Von Hagen, Jürgen (Eds.) (1999): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, cop.
- Papadimitriou Dimitri B., (Ed.) (2006): *The Distributional effects of Government spending and taxation*. UK, Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne.
- Precios de Alimentos en Venezuela en www.mercal.gov.es
- Richard M. Bird and Francois Vaillancourt, (Eds). (1998): *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- Rojas, Fernando(1996): “Estructura, Financiamiento y Políticas de los Fondos de Cofinanciación de los Países Seleccionados: Práctica y Principales Desafíos”. *Serie Política Fiscal*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ, Santiago (Chile).
- Sentencia 76/1983 en www.boe.es

Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia en www.tsj.gov.ve

Sevilla Segura, José Víctor, (2001): *Las Claves de la Financiación Autonómica*, Barcelona, Críticas Contrastes.

Ter Minassian, Teresa, (1997): *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington, Internacional Monetary Fund.

The British Council (2002): ¿Qué es la gobernabilidad?, en <http://www.globovision.com/eltema/2002.03/gobernabilidad/quees/index.shtml>

Turuhpial, Héctor (1993): *Las Contribuciones por Mejoras y las Contribuciones por Plusvalía como Consecuencia de la Actividad Urbanística*, ponencia presentada en el curso: Análisis de algunos tributos y gravámenes especiales en Venezuela, organizado por la Procuraduría General de la República, Caracas.

Villegas, Héctor, (1992): *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Ediciones Desalma.

Winkler, Donald(1994): “Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales, Descentralización Fiscal en América Latina”. *En Documento para discusión del Banco Mundial* n° 2355.

Leyes

Constitución de la República de Venezuela, Gaceta Oficial N° 662, Extraordinario del 23 de enero de 1961.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 38.860, del 30 de diciembre de 1999.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Gaceta Oficial N° 4.153 del 20 de diciembre de 1989.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Gaceta Oficial N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989.

Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Sobre Transferencias de Servicios y Competencia a los

Estados y los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión, Gaceta Oficial N° 35.359 del 13 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan (Ley Habilitante 2000), Gaceta Oficial N° 37.077 del 14 de noviembre de 2000.

Ley Que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05 de septiembre de 2000.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Gaceta Oficial N° 5.805 del 28 de marzo de 2006.

Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivados de Minas e Hidrocarburos, Gaceta Oficial N° 37.086 de 27 de noviembre de 2000.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Gaceta Oficial N° 3.238 del 11 de agosto de 1983.

Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, Gaceta Oficial N° 38.279 de fecha 23 de septiembre de 2005.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 08 de junio de 2005.

Ley Para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, Gaceta Oficial N° 34.880 del 13 de enero de 1992.

Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, Gaceta Oficial N° 4086 Extraordinario, de fecha 14 de abril de 1989.

Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, Sancionado el 11 de marzo de 2004 y devuelto al Ejecutivo el 21 de abril de 2004.

ÍNDICE GENERAL

	Página
Introducción.....	3
Capítulo I: Los Orígenes del Federalismo.....	7
1. Una síntesis del proceso constitucional venezolano.....	8
2. Cambios introducidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	13
a) Política Interior.....	13
b) Política Exterior	14
c) Derechos Humanos.....	15
d) La Organización del Poder a Nivel Nacional.....	17
e) La Organización del Poder Público.....	20
Capítulo II: El Federalismo y la Descentralización:”De la Constitución de 1961 a la Constitución de 1999”.....	27
2.1 Federalismo	28
2.2 Descentralización. Aspectos conceptuales: Desarrollo Regional Sustentable Y Visión de País.....	34
2.2.1 La experiencia reciente: Federación centralizada.....	36
2.2.1.1 Distribución del poder y reparto de competencias (Constitución 1961)	36
2.2.2 La Descentralización como instrumento para alcanzar el desarrollo Sostenible y su relación con el concepto de Visión de país	38
2.3 Hacia la descentralización de la federación.....	42
2.4 La Situación Actual: El Estado Federal Descentralizado	44
2.5 El Traslado de Competencias: la distinción entre concurrentes y exclusivas	49
2.5.1 Competencias	50
2.5.2 Transferencia de Competencias y Servicios.....	54
2.5.3 El régimen de competencias en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.....	55
2.5.4 El Principio de Coordinación en el Régimen de Competencias	56
2.5.5 El Consejo Federal de Gobierno y el Traslado de Competencias	57
2.6 Aspectos Normativos del Proceso de Descentralización y Desarrollo Regional Sustentable en Venezuela.....	58
Capítulo III: El Escenario de la Descentralización en Venezuela	63
3.1 Antecedentes.....	64
3.2 La Necesidad de una Reforma Fiscal	65
3.2.1 El presupuesto público de Venezuela: Ingresos Vs. Gastos	70
3.2.2 La Descentralización ante un contexto adverso	74
3.3 Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en Venezuela.....	75
3.3.1 Las Asignaciones Económicas de los estados y el Distrito Metropolitano de Caracas: Críticas a los mecanismos para su redistribución	78
3.3.2 El Decreto con fuerza de Ley General de Puertos: Encuentro de Poderes.....	84
3.4 El financiamiento de la Federación Descentralizada: El Situado Constitucional y su Importancia	87
3.4.1 Otras Transferencias Intergubernamentales hacia los Estados.....	88

3.4.2 Las fuentes propias de financiamiento	91
Capítulo IV: Innovaciones en el Poder Público Municipal y Estatal	95
4.1 El Nuevo Municipio	96
4.2 Ley Orgánica del Poder Público Municipal	99
4.3 Hacienda Pública Estatal y fondos para el financiamiento.....	101
4.3.1 Los Fondos	103
4.3.2 El Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES).....	105
4.3.3 El Fondo de Compensación Interterritorial	106
Capítulo V: Avances y Retrasos del Proceso de Descentralización Política en Venezuela	109
5.1 El sobrepeso de las transferencias condicionadas en la estructura de Financiamiento de los estados	110
5.2 El concepto de competencia y su importancia en la organización del Estado	113
5.2.1 La anarquía en el crecimiento de los órganos de la administración descentralizada.....	116
5.3 El sostenimiento fiscal de las competencias y servicios transferidos a los estados.....	120
5.4 Al interior del Arreglo Institucional: Los Incentivos Perversos.....	125
5.5 La Descentralización y la medición del gasto social.....	129
5.6 La Medición Final: Ganar la Opinión Pública.....	137
Capítulo VI: El Contexto Actual de las Relaciones Intergubernamentales.....	139
6.1 Nuevas Relaciones políticas	140
6.2 La crisis política actual y el papel de los estados y municipios para alcanzar La gobernabilidad democrática	142
Capítulo VII: El Estado Venezolano Actual: Separación o Centralización del Poder.....	153
7.1 Breve historia del comportamiento real de la interacción entre niveles de gobierno	154
7.2 La recentralización del Poder en Venezuela.....	155
7.3 Un pacto social para la descentralización.....	158
Capítulo VIII: La Dimensión Propiamente Fiscal del Proceso de Descentralización en Venezuela.....	161
8.1 La potestad tributaria de los entes territoriales menores	162
8.2 La financiación del gobierno federal.....	164
8.3 La tributación local y la armonización del sistema tributario nacional	167
8.4 Imposición paralela.....	170
8.5 Crédito público	181
Capítulo IX: La Financiación de la Gestión Pública	183
9.1 El presupuesto venezolano: Instrumentos de ingresos y gastos	184
9.2 La creación de fondos paralelos al presupuesto nacional: Repercusión en los Ingresos de los estados y municipios.....	186
9.3 Programa de gobierno, libertad económica y descentralización	194

Capítulo X: El Camino Hacia la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal	203
10.1 Antecedentes.....	204
10.2 Descentralización Vs. Centralización.....	206
10.2.1 Problemas relativos a las externalidades interjuridiccionales	209
10.2.2 Problemas de las migraciones	211
10.2.3 Distribución	212
10.3 Las diferencias Interterritoriales en Venezuela	214
10.4 La Solución que se presenta: Nuevos tributos para los estados	222
10.5 El Sistema Tributario en el proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública estatal	225
10.5.1 El Impuesto a las ventas minoristas.....	228
10.5.2 Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	229
10.5.3 Contribuciones Especiales.....	230
10.5.4 Impuesto a la Exploración y Explotación de minerales no metálicos	231
10.6 Impacto económico del Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal	231
10.6.1 El principio de la corresponsabilidad en el proyecto de Ley Orgánica De Hacienda Pública Estatal.....	237
10.6.2 La Compensación Interterritorial.....	244
10.6.2.1 Fondo de Compensación Interterritorial: Algunos criterios para la Asignación de recursos	247
10.6.2.2 Necesidades fiscales relativas.....	248
10.6.2.3 Capacidad fiscal.....	249
10.6.3 La Capitalización del Fondo de Compensación Interterritorial.....	253
Capítulo XI: La Contribución Especial Urbanística: Aproximación a la Terminación de la base imponible y el problema de la valoración	259
11.1 Antecedentes.....	260
11.2 Las Contribuciones Especiales: Definición y autonomía	261
11.2.1 Características de las Contribuciones Especiales	263
11.2.2 Tipos de Contribuciones por causas urbanísticas en el Ordenamiento Jurídico Venezolano	265
11.2.1 La contribución especial por plusvalía y su consagración en el Ordenamiento jurídico venezolano.....	266
11.2.1.1 El problema de la valoración en la contribución por plusvalía	269
11.2.1.2 Determinación de la base imponible de la contribución por Plusvalía en la legislación venezolana.....	270
11.3 El Problema de la doble imposición	273
Conclusiones y Recomendaciones	277
Apéndice.....	293
Anexo	327
Bibliografía.....	345
Leyes.....	349
Índice General.....	351
Índice de Cuadros	355
Índice de Figuras y Gráficos.....	357

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N°	Página.
1. Distribución y división del Poder Público-Niveles Territoriales y Administración Pública	31
2. Distribución y División del Poder Público-Personas Jurídicas Territoriales	47
3. Competencias del Poder Público (Título IV, Capítulo II, III y IV).....	48
4. Composición de los Ingresos y Gato Público (1990-1998).....	67
5. Medidas del déficit del Gobierno Central 1990-1998 (Como porcentaje del PIB).....	68
6. Déficit fiscal (2004-2005)	73
7. Estructura del presupuesto de Ingresos de las entidades federales Período: 1989-1999 (%).....	92
8. Administración Estatal. Distribución de los Ingresos según su origen. Años: 2000-2001 (Millones de Bolívares).....	108
9. Capacidad jurídica Vs. Competencia Jurídica.....	114
10. Desconcentración Vs. Descentralización	115
11. Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Venezuela. Período: 1950, 60, 70, 80, 90, 2002	131
12. Administración Estatal. Distribución de Ingresos según su origen. Año 2004. (Millones de Bolívares)	133
13. Distribución de Recursos (Administración Estatal), Atendiendo a la Naturaleza del Gasto. (Año 2004)	134
14. Distribución Sectorial Municipal del Gasto (Año 2004). (Millones de Bolívares)	136
15. Distribución de los gobernadores electos por agrupaciones políticas	142
16. Resultados Electorales Venezuela (Poder Nacional). Período: 1999- 2004	145
17. Evolución del Ingreso del Sector Gobierno y del Ingreso Territorial. Años: 1989-2004	151
18. Municipios cuyo presupuesto dependió del Situado Municipal para los Años 2000 y 2001 en más de un 90%	167
19. Valor de la Unidad Tributaria. Años: 1994- 2006.....	176
20. Distribución de las Asignaciones Legales (Situado, LAEE; FIDES) y Recursos adicionales transferidos a las entidades federales.....	180
21. Distribución Porcentual de los Ingresos ordinarios por sectores de Origen. Período: 1996- 2005	185
22. Presupuesto de Impuestos. Año 2005. (Millones de Bolívares).....	187
23. Recaudación Vs. Meta. Período: enero- diciembre 2005. (Millones de Bolívares)	188
24. Presupuesto de gastos e Ingresos de PDVSA. Año 2005	190
25. Presupuesto de gastos e Ingresos de Venezuela. Año 2005	190
26. Presupuesto de Gastos e Ingresos de Venezuela. Año 2006	191
27. Devaluación de la moneda Vs. Inflación. Años: 2002- 2006.....	192
28. Tasas de Inflación en América Latina	193
29. Venezuela- Comparación entre precios regulados y precios de Mercal. Abril 2005. (Bolívares y %).....	197
30. Índice de Libertad Económica. Venezuela. Año 2006	199

31. Venezuela. Principales Indicadores Económicos. Período: 2000-2005	200
32. Clasificación Sectorial del gasto. Ley de Presupuesto 2005. (Millones de Bolívares)	215
33. Grado de Redistribución en los sistemas federales	217
34. Coeficientes de Gini, de las Transferencias y el PIB	217
35. Venezuela. Hogares pobres y no pobres por entidad federal. Censo 2001	222
36. Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal. Tributos Estadales	227
37. Recaudación estimada estatal a precios de 2005 (I)	233
38. Recaudación estimada estatal a precios de 2005 (II)	233
39. Ingresos estimados de los estados a precios de 2005 (I)	235
40. Ingresos estimados de los estados a precios de 2005 (II)	235
41. Total de nuevos impuestos (Asignados) por entidad federal según Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal	236
42. Responsabilidades	237
43. Evolución del Índice de desarrollo Humano	252

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y FIGURAS.

Gráfico N° 1 (Ingresos Vs. Gasto).....	71
Figura N° 1 (Distribución de los Principales Tributos en Venezuela)	93
Gráfico N° 2 (Universo de entes según su naturaleza jurídica)	119
Figura N° 2 (Dimensiones e Indicadores del Índice de Desarrollo Humano)	130
Gráfico N° 3 (Precio del Petróleo Vs. Presupuesto Nacional. Años 2002-2006).....	186
Figura N° 3 (Teorema de la Descentralización de Oates).....	207
Gráfico N° 4 (Composición del Gasto por Funciones en Venezuela)	216
Figura N° 4 (Curvas de Lorenza para la desigualdad venezolana).....	219
Figura N° 5 (Venezuela Hogares Pobres y no pobres por entidad federal, censo 2001).....	223